

---

# **L'Administració pública i el dret administratiu**

---

## **L'activitat administrativa i el seu control**

PID\_00239350

Agustí Cerrillo i Martínez

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 9 hores





**Agustí Cerrillo i Martínez**

Professor agregat dels Estudis de Dret i Ciència política a la UOC.

## Índex

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducció.....</b>  | 7  |
| <b>Objectius.....</b>  | 8  |
| <b>1. L'Administració pública.....</b>   | 9  |
| <b>2. El dret administratiu.....</b>   | 12 |
| <b>3. La Constitució i les seves conseqüències en el dret administratiu i l'Administració pública.....</b> | 15 |
| 3.1. La clàusula de l'Estat de dret .....  | 15 |
| 3.1.1. El principi de legalitat .....  | 15 |
| 3.1.2. El principi de tutela judicial .....  | 17 |
| 3.1.3. El principi de garantia patrimonial .....   | 18 |
| 3.2. La clàusula d'estat social .....  | 18 |
| 3.3. La clàusula d'estat democràtic .....  | 20 |
| 3.4. La clàusula d'estat autonòmic .....   | 21 |
| 3.4.1. El principi d'autonomia .....   | 22 |
| 3.4.2. El principi d'unitat .....  | 22 |
| 3.4.3. El principi de solidaritat .....  | 23 |
| <b>4. L'acte administratiu.....</b>  | 24 |
| 4.1. Concepte d'acte administratiu .....   | 24 |
| 4.2. Tipologia d'actes administratius .....  | 25 |
| 4.3. Elements de l'acte administratiu .....  | 27 |
| 4.3.1. Subjecte de l'acte administratiu .....  | 27 |
| 4.3.2. Objecte de l'acte administratiu .....   | 28 |
| 4.3.3. Element causal de l'acte administratiu .....  | 28 |
| 4.3.4. Element teleològic de l'acte administratiu .....  | 28 |
| 4.3.5. Element formal i la motivació de l'acte administratiu ..  | 29 |
| 4.4. L'eficàcia de l'acte administratiu .....  | 30 |
| 4.4.1. El moment en què l'acte administratiu comença a produir efectes .....                               | 31 |
| 4.4.2. La suspensió de l'eficàcia de l'acte administratiu .....  | 31 |
| 4.4.3. La retroactivitat dels actes administratius .....   | 32 |
| 4.4.4. La notificació i la publicació .....  | 33 |
| 4.5. El silenci administratiu .....  | 35 |
| 4.5.1. Caducitat .....   | 36 |
| 4.5.2. Silenci administratiu .....   | 36 |
| 4.5.3. Efectes del silenci administratiu .....   | 38 |
| 4.6. La validesa i invalidesa de l'acte administratiu .....  | 39 |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.6.1. La nul·litat absoluta o de ple dret .....                              | 40        |
| 4.6.2. La nul·litat relativa o anul·labilitat .....                           | 40        |
| 4.6.3. La irregularitat .....   | 41        |
| 4.6.4. La convalidació, conversió i conservació .....                         | 41        |
| 4.7. L'execució forçosa dels actes administratius .....                       | 42        |
| <b>5. El procediment administratiu.....</b>                                   | <b>44</b> |
| 5.1. Concepte de procediment administratiu .....                              | 44        |
| 5.2. Principis rectors del procediment administratiu .....                    | 45        |
| 5.2.1. Principis que informen l'activitat general de l'Administració .....    | 45        |
| 5.2.2. Principis que informen el procediment en sentit estricte .....         | 45        |
| 5.3. Els subjectes que intervenen en el procediment: els interessats .....    | 46        |
| 5.4. Drets i garanties dels interessats en el procediment administratiu ..... | 48        |
| 5.4.1. Drets que tenen tots els ciutadans .....                               | 48        |
| 5.4.2. Drets específics dels interessats .....                                | 50        |
| 5.5. Els documents administratius .....                                       | 51        |
| 5.6. Les fases del procediment administratiu .....                            | 53        |
| 5.6.1. Iniciació del procediment administratiu .....                          | 53        |
| 5.6.2. Ordenació del procediment administratiu .....                          | 55        |
| 5.6.3. Instrucció del procediment administratiu .....                         | 57        |
| 5.6.4. Finalització del procediment administratiu .....                       | 59        |
| 5.7. La tramitació simplificada del procediment administratiu .....           | 61        |
| 5.8. La revisió dels actes en via administrativa .....                        | 62        |
| 5.8.1. La revisió d'ofici .....   | 62        |
| 5.8.2. La declaració de lesibilitat .....                                     | 64        |
| 5.8.3. Revocació dels actes administratius .....                              | 64        |
| 5.8.4. Errors materials .....   | 64        |
| <b>6. Els contractes del sector públic.....</b>                               | <b>65</b> |
| 6.1. Àmbit d'aplicació .....  | 66        |
| 6.1.1. Àmbit d'aplicació subjectiu .....                                      | 66        |
| 6.1.2. Àmbit d'aplicació objectiu .....                                       | 67        |
| 6.2. Tipus de contractes del sector públic .....                              | 68        |
| 6.3. Principis bàsics de la contractació del sector públic .....              | 69        |
| 6.3.1. Requisits dels contractes .....  | 69        |
| 6.3.2. Òrgans de contractació .....   | 69        |
| 6.3.3. Requisits per a contractar amb l'Administració .....                   | 70        |
| 6.3.4. Objecte i preu .....   | 71        |
| 6.4. L'adjudicació dels contractes .....                                      | 71        |
| 6.5. Procediment d'adjudicació .....  | 72        |
| 6.6. Selecció de l'adjudicatari .....   | 73        |
| 6.7. L'execució dels contractes administratius .....                          | 74        |
| 6.8. Extinció dels contractes .....   | 76        |

|  |     |
|--|-----|
| <b>7. Els tipus d'activitat administrativa.....</b>                      | 77  |
| 7.1. Activitat d'intervenció .....                                       | 77  |
| 7.1.1. Reglamentació .....   | 77  |
| 7.1.2. Autoregulació regulada .....                                      | 78  |
| 7.1.3. Autoritzacions o llicències .....                                 | 78  |
| 7.1.4. Ordres, mandats i prohibicions .....                              | 79  |
| 7.1.5. Inspecció, vigilància i control .....                             | 79  |
| 7.1.6. La comunicació d'informació a les administracions públiques ..... | 80  |
| 7.1.7. Activitat administrativa sancionadora .....                       | 81  |
| 7.2. Activitat de servei públic o de prestació .....                     | 83  |
| 7.3. Activitat de foment o incentivadora .....                           | 84  |
| <b>8. El control de l'activitat administrativa.....</b>                  | 86  |
| 8.1. Els recursos administratius .....                                   | 86  |
| 8.1.1. El recurs d'alçada .....  | 87  |
| 8.1.2. Recurs potestatiu de reposició .....                              | 88  |
| 8.1.3. Recurs de revisió .....   | 88  |
| <b>9. El recurs contenciós administratiu.....</b>                        | 90  |
| 9.1. La jurisdicció contenciosa administrativa .....                     | 90  |
| 9.2. Àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa .....            | 90  |
| 9.2.1. Àmbit subjectiu d'aplicació .....                                 | 91  |
| 9.2.2. Àmbit objectiu d'aplicació .....                                  | 91  |
| 9.3. L'organització de la jurisdicció contenciosa administrativa .....   | 92  |
| 9.4. El recurs contenciós administratiu .....                            | 93  |
| 9.4.1. Les parts del recurs contenciós administratiu .....               | 93  |
| 9.4.2. Objecte del recurs contenciós administratiu .....                 | 94  |
| 9.4.3. El procediment contenciós administratiu .....                     | 95  |
| <b>Resum.....</b>  | 104 |
| <b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>                                    | 105 |
| <b>Solucionari.....</b>  | 107 |
| <b>Glossari.....</b>   | 108 |
| <b>Bibliografia.....</b>   | 110 |



## Introducció

En aquest mòdul es parlarà sobre l'Administració pública i el dret administratiu, i l'activitat que duen a terme les administracions públiques i els mecanismes per al seu control.

En la mesura que l'Administració pública, com l'Estat, són productes històrics, al llarg del mòdul s'anirà exposant l'evolució que han experimentat les diferents institucions i instruments que regula el dret administratiu.

La finalitat d'aquest mòdul és oferir a l'estudiant una primera aproximació a les principals normes i institucions configuradores del dret administratiu que regeixen l'activitat de les administracions públiques.

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

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

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

## Objectius

En els materials didàctics d'aquest mòdul trobareu els continguts i les eines procedimentals per a assolir els objectius següents:

- 1.** Conèixer el concepte d'Administració pública i de dret administratiu.
- 2.** Relacionar el dret administratiu i l'Administració pública.
- 3.** Analitzar les conseqüències de la Constitució en el dret administratiu i les administracions públiques.
- 4.** Conèixer el concepte d'acte administratiu i analitzar els elements que l'integren.
- 5.** Identificar els requisits que han de reunir els actes administratius per a la seva eficàcia i validesa.
- 6.** Conèixer les diferents fases que conformen el procediment administratiu.
- 7.** Analitzar la regulació dels contractes del sector públic.
- 8.** Aproximar-se als diferents tipus d'activitat administrativa.
- 9.** Conèixer els mecanismes de control de l'activitat administrativa.

## 1. L'Administració pública

El concepte d'Administració pública és un concepte polisèmic el contingut del qual està àmpliament determinat per l'aproximació disciplinària que es faci.

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

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

L'Administració pública, com l'estat, són productes històrics, la qual cosa ens porta a iniciar el nostre estudi en l'època moderna, ja que només hi ha Administració pública quan sorgeix històricament l'estat. Malgrat que està àmpliament acceptat que l'estat sorgeix en l'època moderna, a partir del Renaixement, considerem que l'estat com l'entenem avui sorgeix en un procés que acaba o s'inicia amb la Revolució Francesa (Giannini, 1987).

### Referència bibliogràfica

M. S. Giannini (1987). *Pre-misas históricas del Derecho administrativo*. Madrid: INAP.

Ja al segle XIX, se seguia la perspectiva subjectiva o orgànica, és a dir, es considerava l'Administració pública com una organització, com a part del poder executiu. Ara bé, a finals d'aquell segle, el positivisme jurídic va començar a qüestionar la validesa d'aquesta aproximació.

La crítica es basava en el fet que una observació de la realitat portava a observar com l'Administració pública feia activitats idèntiques a les realitzades per altres poders, com per exemple dictar normes com el Parlament (els reglaments) o resoldre conflictes d'interessos com els tribunals (resolent els recursos administratius). El mateix succeïa a l'inrevés ja que tant el Parlament com els tribunals feien funcions materialment administratives (contractació, personal...).

Davant aquestes similituds, es va considerar que era necessari variar l'aproximació i passar d'un enfocament orgànic a un enfocament funcional, independentment de l'òrgan que les fes. Per això, des de la perspectiva de l'Administració pública calia definir la funció administrativa en abstracte.

Han estat moltíssims els intents d'aconseguir aquesta fita. Per exemple, des del positivisme alemany Kelsen i Merkl definien la funció administrativa com l'activitat d'execució de la llei en posició de dependència, davant la posició independent dels jutges.

Ara bé, cap d'ells ha estat suficientment inclusiu i convincent, la qual cosa ha fet que progressivament s'hagi anat retornant a les aproximacions subjectives o orgàniques. Tingueu present el que diu García de Enterría.

"Las funciones y actividades a realizar son algo puramente contingente e históricamente variable, que depende esencialmente de una demanda social, distinta para cada órbita cultural y diferente también en función del contexto socioeconómico en el que se produce."

García de Enterría, E.; Fernández, T. R. (2006). *Curso de Derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

Així, per tant, podem considerar que l'Administració pública és una persona jurídica, la qual cosa suposa que sigui un subjecte de dret que emet declaracions de voluntat, subscriu contractes, és titular d'un patrimoni, és responsable, és justiciable, etc.

Ens interessa en aquest punt, com a presentació, donar alguns dels trets que caracteritzen en l'actualitat l'Administració pública.

La primera qüestió que cal posar en relleu és que en l'actualitat no podem parlar d'Administració pública, en singular, sinó que es necessari parlar d'administracions públiques, en plural, per a incloure-hi la pluralitat d'administracions públiques que hi ha al nostre Estat. També cal posar en relleu novament que la Constitució de 1978 ha dissenyat un esquema plural que defineix tres tipus d'administracions públiques: la de l'Estat, les comunitats autònombes, i la local (la de les províncies i els municipis), totes dotades d'autonomia per la gestió dels seus respectius interessos.

Juntament amb aquestes administracions públiques, trobem una constel·lació d'organitzacions formalment separades d'aquelles, però dependents de cada-cuna d'elles (organismes públics, empreses públiques, etc.).

En segon lloc, l'article 103.1 CE estableix un precepte referit a l'Administració pública que ens facilita un seguit de principis als quals s'ha de sotmetre:

#### **Article 103.1 CE**

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

Es pot observar que aquest precepte no dóna cap definició d'Administració pública. De fet, a la Constitució li preocupa més dir com ha de ser que no pas donar uns trets conceptuals d'una realitat, que a més ja existeix i és coneguda. Això no obstant, següent Morell Ocaña, d'aquest article de la Constitució es poden extreure els següents elements definidors de l'Administració pública (Morell, 1981):

1) Una estructura en què s'incardinen una pluralitat de subjectes vinculats per les característiques relacionals que mantenen entre si.

2) Subjectes que, degudament vinculats entre si, assumeixen les activitats necessàries per a l'obtenció de les finalitats d'interès general que l'ordenament confia a cadascun, sota pautes d'objectivitat i eficàcia.

3) Subjectes que actuen amb sotmetiment a la llei i al dret.

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

- Està sotmesa al poder legislatiu, ja que tota la seva actuació s'ha de fer amb sotmetiment ple a la llei.
- està sotmesa al poder executiu, encarnat pel Govern, que dirigeix l'Administració civil i militar.
- També es troba en certa mesura subordinada al poder judicial, atès que els jutges tenen la funció de controlar la legalitat de l'actuació administrativa.

### Referència bibliogràfica

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

## 2. El dret administratiu

Com anirem veient al llarg del mòdul, el dret administratiu es troba en un procés d'evolució constant, la qual cosa dificulta, si no impedeix, la seva conceptualització definitiva.

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

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

De la mateixa manera que per a definir Administració pública, hi ha una gran dificultat per a definir el dret administratiu. Hi ha hagut molts esforços i intents per a definir el dret administratiu.

El coneixement de l'Administració pública és previ al del concepte de dret administratiu. Ara exposarem els trets que el defineixen (García de Enterría, 1960).

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

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

"El derecho administrativo, como derecho propio específico de las Administraciones públicas, está hecho, pues, de un equilibrio (por supuesto difícil, pero no imposible) entre privilegios y garantías. En último término, todos los problemas jurídico-administrativos consisten –y esto conviene tenerlo bien presente– en buscar ese equilibrio, asegurarlo cuando se ha encontrado y reconstruirlo cuando se ha perdido. En definitiva, de lo que se trata es de perseguir y obtener el eficaz servicio del interés general, sin mengua de las instituciones jurídicas, igualmente respetables, de los ciudadanos."

García de Enterría, E.; Fernández, T. R. (1999). *Curso de Derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

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

- **Posició funcionalista:** es basa en la concepció de l'Administració pública com a funció material diferenciada de la resta de funcions estatals. Dins

### Referència bibliogràfica

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

aquesta posició trobaríem la doctrina del servei públic (que genèricament considera que el dret administratiu és el conjunt de regles relacionades amb els serveis públics) i la doctrina del poder públic (segons la qual la singularitat del dret administratiu venia determinada pels mitjans que emprava).

- **Posició orgànica:** el dret administratiu és la part del dret públic que regula l'organització i el funcionament del poder executiu i les seves relacions amb els administrats, i la funció administrativa dels diversos poders i dels òrgans constitucionals de l'estat.

Podem afegir a aquestes definicions de caràcter doctrinal una altra des d'un punt de vista descriptiu que pot facilitar l'aprehensió d'aquest concepte, el dret administratiu. Es pot definir com la branca del dret públic que regula les administracions públiques, la seva organització, les seves potestats i els seus privilegis, el règim jurídic de l'activitat administrativa dirigida a la satisfacció dels interessos públics i el sistema de garanties dels ciutadans davant l'acció dels poders públics que els afecten.

Seguint Cosculluela (2001), podem destacar els caràcters generals següents del dret administratiu:

**1) Dret de prerrogatives i privilegis de l'Administració pública.** Un dels trets més singulars del dret administratiu és constituir un dret específic de l'Administració pública i diferent del dret comú de la resta dels ciutadans. Aquest fet significa que s'atribueixen a l'Administració pública una sèrie de prerrogatives i privilegis que la situen en un pla de supremacia jurídica respecte als administrats.

**2) Dret tutor dels interessos públics.** Un dels trets essencials del dret administratiu és la seva finalitat tuïtiva dels interessos públics la satisfacció directa dels quals persegueix l'Administració pública amb la seva activitat.

**3) Dret garantitzador.** Aquest és un dels trets més rellevants del dret administratiu i significa, essencialment, la possibilitat de recórrer contra les administracions públiques davant els tribunals i que aquests puguin anul·lar les decisions administratives i condemnar l'Administració. Aquesta no és l'única garantia, ja que també constitueixen garanties:

a) l'establiment d'un procediment per a elaborar les decisions de l'Administració;

b) el tràmit d'audiència als interessats en les decisions que els afecten;

c) la submissió al principi d'igualtat per a seleccionar els contractistes de l'Administració;

#### Referència bibliogràfica

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

#### Sistemes continental i anglosaxó

El tret de constituir un dret específic de l'Administració pública és el que permet distingir el sistema continental de dret administratiu del sistema anglosaxó del *rule of law*.

#### Privilegis de l'Administració pública

Els privilegis més rellevants de l'Administració pública són els de presumpció de legitimitat dels actes administratius; l'executivitat immediata i l'execució d'ofici d'aquests actes.

d) els principis de mèrit i capacitat en la selecció de funcionaris, etc.

**4) Dret en permanent adaptació a la realitat que ordena.** L'Administració pública tradueix en acció jurídica les línies marcades per la política del Govern, i d'aquí que el dret que l'ordena, estretament vinculat a la norma pel principi de legalitat, estigui en constant evolució o adaptació.

El dret administratiu evoluciona paral·lelament als canvis que es produeixen en les administracions públiques. Davant les transformacions que hem comentat, les administracions públiques experimenten importants canvis als quals el dret administratiu ha de fer front, amb més o menys interès. El dret administratiu canvia per a adaptar-se a la nova realitat sobre la qual opera i per a regular l'Administració pública pròpia d'aquest moment.

Com que el dret administratiu és un ordenament primordialment garantista en què no hi ha lloc per a l'autonomia de la voluntat i en què el respecte absolut als principis de legalitat i formalitat són requisits ineludibles, les noves circumstàncies que s'apliquen a les administracions públiques fan replantejar aspectes nuclears de la disciplina.

Una de les transformacions més destacables de les administracions públiques durant la dècada dels vuitanta i noranta va ser la incorporació de la nova gestió pública<sup>1</sup> (Prats, 2005).

Una altra de les opcions que més s'ha generalitzat durant les darreres dècades per a fer front a aquests problemes ha estat la utilització de tècniques pròpies del dret privat per part de les administracions públiques. Aquest procés s'ha conegut com la fugida de l'Administració pública del dret administratiu, recurrent amb freqüència al dret privat per a la realització i gestió per part de les administracions públiques d'activitats econòmiques i empresarials (Sala, 1992).

<sup>(1)</sup>En anglès, *new public management*.

#### Referència bibliogràfica

J. Prats Català (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.

#### Referència bibliogràfica

J. M. Sala Arquer (1992). "Huida al Derecho privado y huida del Derecho". *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 75).

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

L'anàlisi del dret administratiu i de l'Administració pública s'ha de fer en el marc de la Constitució, norma suprema de l'ordenament jurídic que expressa una sèrie de principis i valors (Gómez-Ferrer, 1999).

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

#### Article 1 CE

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

#### Article 2 CE

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

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

#### 3.1. La clàusula de l'Estat de dret

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

- 1) El principi de legalitat.
- 2) El principi de tutela judicial.
- 3) El principi de garantia patrimonial.

##### 3.1.1. El principi de legalitat

El principi de legalitat està reconegut generalment en l'article 9.3 CE:

#### Article 9.3 CE

"La Constitució garanteix el principi de legalitat, la jerarquia normativa, la publicitat de les normes, la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals, la seguretat jurídica, la responsabilitat i la interdicció de l'arbitrarrietat dels poders públics."

#### Referència bibliogràfica

R. Gómez-Ferrer Morant (1999). "Incidencia de la Constitución sobre el Derecho Administrativo". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línia).



Portada de la Constitució

Aquest principi té, en l'àmbit de l'Administració pública, dues manifestacions principals:

- El sotmetiment ple de l'Administració al dret, la qual cosa també significa la completa juridicitat de l'acció administrativa<sup>2</sup>.
- La vinculació a la llei en sentit formal.

<sup>(2)</sup>Vegeu l'article 103.1 CE.

Tradicionalment s'han exposat dues interpretacions del principi de legalitat: que la norma s'erigeixi com a fonament previ i necessari de l'actuació administrativa (vinculació positiva) o que la norma sigui un límit o frontera a l'acció de l'Administració (vinculació negativa). La doctrina de la vinculació positiva, encapçalada per García de Enterría, és la que ha gaudit de més implantació. Alguns autors, com Santamaría Pastor, consideren que, seguint la doctrina alemanya, la vinculació positiva afecta totes les actuacions administratives d'eficàcia ablatòria, és a dir, que incideixen en qualsevol situació jurídica dels subjectes de manera limitativa o extintiva i, en la resta de casos, la regla general ha de ser la vinculació negativa.

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

- En les actuacions desfavorables o restrictives de drets<sup>3</sup>, l'Administració només pot actuar quan hi ha una llei prèvia que l'habiliti.
- En les actuacions favorables o ampliadores de drets<sup>4</sup>, l'Administració no requereix una llei habilitadora prèvia.

### Referència bibliogràfica

J. A. Santamaría Pastor  
(2004). *Principios de Derecho administrativo* (vol 1). Madrid: Lustel.

<sup>(3)</sup>Imposició de sancions, requisits per a fer activitats.

<sup>(4)</sup>Activitats prestacionals (salut, educació), subvencions.

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

### Potestats reglades i potestats discrecionals. Els límits del control judicial

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

**Exemple**

La normativa vigent estableix els requisits que cal complir per a poder obtenir el permís de conduir. En aquest cas som davant una potestat reglada, ja que l'autoritat de trànsit emetrà aquest permís quan el ciutadà sol·licitant compleixi els requisits previstos.

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

**Exemple**

Una administració pública pot decidir construir una escola bressol o no fer-ho o fer-ho en un lloc o en un altre. La decisió sobre aquest aspecte és una decisió discrecional.

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

### **3.1.2. El principi de tutela judicial**

Una de les conseqüències del principi de legalitat és l'establiment d'uns mecanismes de control mitjançant els quals es pugui garantir el sotmetiment de l'Administració al sistema normatiu. Així, s'ha de tenir present el que indiquen els articles 24.1 i 106.1 de la Constitució:

**Article 24.1 CE**

"Tothom té dret a obtenir la tutela judicial efectiva dels jutges i dels tribunals en l'exercici dels seus drets i interessos legítims, sense que en cap cas pugui haver-hi indefensió."

**Article 106.1 CE**

"Els tribunals controlen la potestat reglamentària, la legalitat de l'actuació administrativa i la submissió d'aquesta als fins que la justifiquen."

De la lectura d'aquests preceptes i de la seva interpretació per part del Tribunal Constitucional podem destacar el contingut següent:

- **Potestat jurisdiccional de control.** Som davant d'una potestat jurisdiccional, és a dir, atribuïda als òrgans del poder judicial, que és exercida obligatoriament pels jutges i tribunals respecte a la totalitat de l'activitat administrativa.
- **El dret a la tutela jurisdiccional.** Significa el dret a l'acció o al procés, és a dir, el dret a exigir al Tribunal una decisió sobre les pretensions esgrimides al procés. Aquest procés ha de ser igualitari (prohibició de la indefensió i exigència d'una efectiva contradicció processal) i sense dilacions indegues.

des, la qual cosa ha estat interpretada que es desenvolupi en uns terminis raonables.

El contingut del principi de tutela judicial no vol dir que Administració pública i el ciutadà estiguin en la mateixa posició. L'Administració pública disposa d'unes prerrogatives<sup>5</sup> que deriven de la seva posició de servei als interessos generals.

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

### 3.1.3. El principi de garantia patrimonial

Equival al dret dels particulars a mantenir la integritat del valor econòmic del seu patrimoni davant les privacions singulars a què es pugui veure sotmès per part dels poders públics.

La lectura de la Constitució ens dóna novament una imatge del contingut d'aquest principi:

#### Article 33.3 CE

"Ningú no pot ser privat dels seus béns ni dels seus drets, sinó és per una causa justificada d'utilitat pública o interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb el que disposin les lleis."

#### Article 106.2 CE

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

L'expropiació i la responsabilitat patrimonial són, doncs, els dos instituts que deriven del principi de garantia patrimonial.

L'expropiació forçosa és un mecanisme a través del qual les administracions públiques poden privar els ciutadans de béns i serveis independentment de la voluntat del seu titular per causa d'utilitat pública o interès social mitjançant la satisfacció d'un preu just.

Mitjançant la responsabilitat patrimonial, les administracions públiques indemniten els ciutadans per qualsevol dany que pateixin en els seus drets o béns pel funcionament normal o anormal dels serveis públics.

### 3.2. La clàusula d'estat social

La clàusula d'estat social es troba recollida en la Constitució amb caràcter general en els articles 1 i 9.2 i, posteriorment, es desplega de manera més particular en el capítol 3 del títol I.

## Article 9.2 CE

"Correspon als poders públics promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud, i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social."

D'acord amb Parejo (1983), la clàusula de l'estat social es concreta en el contingut general següent:

**1) La dimensió relativa a l'organització del poder públic.** L'article 9.2 estableix un deure jurídic de caràcter finalista, dirigit a tots els poders públics, que es concreta no solament en l'elaboració de normes jurídiques, sinó també en la producció d'efectes sobre la societat.

L'Administració pública té un important paper en la consecució dels objectius que preveu l'article 9.2 CE i que es deriven d'aquest deure. Per això, l'article 103.1 CE recull el principi d'eficàcia com a principi d'actuació de les administracions públiques en la seva funció de servir amb objectivitat els interessos generals. L'eficàcia és la consecució del resultat que correspon als objectius preestablerts per l'organització.

El Tribunal Constitucional<sup>6</sup> ha destacat la importància del principi d'eficàcia i ha manifestat que l'eficàcia és un veritable principi jurídic que té com a conseqüència assenyalar a l'Administració un deure positiu d'actuació d'acord amb les seves exigències.

## Referència bibliogràfica

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

Més enllà, cal posar en relleu que aquest principi té un caràcter essencial que deriva de la proclamació de l'estat social que exigeix l'existència d'unes administracions públiques capaces de donar compliment real als valors constitucionals i a la satisfacció de les necessitats dels ciutadans. El Tribunal Constitucional ho ha destacat clarament en la Sentència 179/89.

### STC 179/89

"Si la CE proclama expresamente en su artículo 1.1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas administraciones públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente."

**2) La dimensió relativa a l'ordre social substantiu.** Al llarg de la Constitució trobem preceptes que estableixen drets<sup>7</sup> i principis de contingut marcadament social<sup>8</sup> i que deriven de la clàusula d'estat social.

<sup>(6)</sup>Vegeu les STC 22/1984, de 17 de febrer, i 178/1989, de 2 de novembre.

<sup>(7)</sup>Títol primer.

<sup>(8)</sup>Articles 39 a 52 sobre els principis rectors de la política social i econòmica.

En relació amb les seves conseqüències, és d'interès llegir l'article 53.3, que estableix l'extensió, protecció i garantia dels drets i principis a què ens hem referit. D'acord amb aquest precepte:

### Article 53.3 CE

"El reconeixement, el respecte i la protecció dels principis reconeguts en el capítol tercer informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només poden ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposin les lleis que els despleguin."

D'aquest precepte es deriva que l'activitat de tots els poders públics (activitat normativa, interpretativa i d'aplicació) ha de estar informada pel reconeixement i respecte dels drets i principis pels quals podrà ser enjudiciada i controlada.

### 3.3. La clàusula d'estat democràtic

De la clàusula d'estat democràtic es deriven importants conseqüències per la configuració de l'Administració pública i del dret administratiu que podem agrupar, seguint Santamaría Pastor (1989), en dos grups:

**1) Directives estructurals.** L'Administració pública està subordinada al Parlament, representant de la sobirania, i al Govern, com a òrgan suprem de l'executiu que gaudeix de la confiança dels representants dels ciutadans.

L'article 97 CE estableix que el Govern dirigeix l'Administració. En la mateixa línia, s'ha de tenir en compte el que preveu l'article 3.3 LRJPAC.

### Article 3.3 LRJPAC

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

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

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

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

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

### Referència bibliogràfica

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

### Institucions amb autonomia

Alguns exemples d'institucions que gaudeixen de certa autonomia són els col·legis professionals (art.36 CE) i les universitats (art.27 CE).

**2) Les directives funcionals.** L'article 103, en regular els principis a què se sotmeten les administracions públiques, prescriu que aquestes serveixen amb objectivitat els interessos generals.

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

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

De la lectura d'aquests principis podem derivar, com ho ha fet també Santa-maria Pastor, l'opció constitucional per un sistema burocràtic professionalitzat de tall clàssic.

"És a dir, l'atorgament al nucli central dels servidors públics d'un règim estatutari singular, que comporta la seva selecció d'acord amb criteris estrictament objectius d'igualtat, mèrit i capacitat (art. 23.2 i 103.3), i un sistema privilegiat d'avantatges (per exemple, la inamobilitat) i de limitacions (per exemple, el dret de sindicació, el règim incompatibilitats, etc.)."

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

### 3.4. La clàusula d'estat autonòmic

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

L'article 2 CE conté els tres grans principis sobre els quals es construeix el model d'organització territorial de l'Estat a Espanya: unitat de l'Estat en el seu conjunt, autonomia de les nacionalitats i regions i la solidaritat entre tots ells.

#### Article 2 CE

"La Constitució (...) reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles."

D'altra banda, s'ha de tenir en compte el que declara l'article 137 CE:

#### Referència bibliogràfica

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

### Article 137 CE

"L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius."

#### 3.4.1. El principi d'autonomia

L'autonomia fa referència a unes entitats juridicopolítiques (les comunitats autònombes), que són una creació de la Constitució i que es configuren com un dels nivells de poder en què s'organitza l'Estat.

L'autonomia consisteix en la capacitat d'autogovern dels territoris que la gaudeixen, la qual cosa es tradueix en:

- El reconeixement de les comunitats autònombes com a centres de govern amb capacitat política autònoma.
- L'atribució a les comunitats autònombes de potestats públiques (la potestat d'autoorganització, la potestat normativa i la potestat executiva).

L'extensió de l'autonomia ve determinada pel bloc de la constitucionalitat (Constitució i Estatut d'autonomia) i protegida pel Tribunal Constitucional.

#### 3.4.2. El principi d'unitat

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

La Constitució estableix diversos mecanismes de garantia de la unitat de l'Estat que es poden agrupar en tres categories:

**a) Principis d'integració constitucional.** La seva funció consisteix a assegurar l'existència d'un únic espai politicoconstitucional i econòmic.

**b) Tècniques d'integració competencial,** destinades a establir un ordre competencial complert i coherent, mitjançant l'ordenació de les relacions competencials entre les dues instàncies.

**c) Mecanismes de seguretat,** destinats a assegurar l'existència d'una via pacífica per la resolució dels conflictes que inevitablement es produeixen en un ordre pluralista del poder estatal.

### **3.4.3. El principi de solidaritat**

El principi de solidaritat és el principi que ha de presidir les relacions entre totes les instàncies estatals del sistema autonòmic espanyol. La solidaritat té per objectiu integrar les diferents instàncies territorials en una única empresa, a la qual cap d'aquestes es pot considerar aliena.

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

## 4. L'acte administratiu

En les pròximes pàgines ens aproximem al concepte d'acte administratiu i analitzarem els elements que el conformen. Al seu torn, coneixerem quan un acte administratiu produceix el seus efectes. Finalment, estudiarem la validesa i invalidesa de l'acte administratiu.

### 4.1. Concepte d'acte administratiu

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

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

D'acord amb aquesta definició:

- 1) L'acte és sempre una declaració intel·lectual, amb la qual cosa queden fora del seu àmbit els actes purament materials, reals o tècnics.
  - 2) La declaració en qüestió pot portar qualsevol dels continguts vàlids dels actes jurídics com a categoria general: una manifestació de voluntat; de desig; de judici; de simple coneixement.
- Exemples d'actes administratius**
- Els següents són alguns exemples d'actes administratius: una llicència d'obres (declaració de voluntat); avantprojecte de llei (declaració de desig); resolució d'un recurs administratiu (declaració de judici), i un certificat de família nombrosa (declaració de coneixement).
- 3) Ha d'emantar d'una persona que tingui la condició subjectiva d'Administració pública.
  - 4) Ha de ser el resultat darrer de l'exercici d'una potestat administrativa atribuïda per l'ordenament a través de l'òrgan competent per a fer-ho.

Com es desprèn de la definició que s'ha exposat, l'acte administratiu és fruit d'una potestat diferent de la reglamentària. En aquest sentit els reglaments es diferencien dels actes administratius. Tots dos són instruments utilitzats per l'Administració, però entre l'un i l'altre hi ha diferències substancials:

1) La distinció més obvia és que el reglament forma part de l'ordenament jurídic, atès que l'acte és quelcom ordenat, produït en el si de l'ordenament i previst com a simple aplicació d'aquest. El reglament innova l'ordenament, l'acte es limita a aplicar l'ordenament a un supòsit donat o previst per l'ordenament.

2) Malgrat que aquesta distinció sembla clara, ens podem trobar amb el cas que els actes administratius no vagin dirigits a un destinatari concret, sinó a un conjunt indeterminat de subjectes o, fins i tot, a tota la col·lectivitat. En aquest cas, val a dir que l'acte administratiu, sigui singular o general el seu cercle de destinataris, s'exhaureix en el seu compliment. Per a un nou compliment caldrà dictar eventualment un nou acte. En canvi, el reglament no es consumeix amb el seu compliment singular, sinó que s'affirma, es manté i és susceptible d'una pluralitat indefinida de compliment.

Els actes administratius també es diferencien d'altres formes d'activitat administrativa, com ara els contractes. Els actes administratius són declaracions unilaterals de l'Administració, a diferència dels contractes, que són negocis jurídics la qual cosa implica que perquè es puguin perfetar requereixen la concorrència de la voluntat de les dues parts.

## 4.2. Tipologia d'actes administratius

Hi ha diferents criteris per a classificar els actes administratius. Entre aquests, els més usats són els següents:

**1) Actes singulars, generals i plúrimos.** Tenint en compte el nombre i la concreció dels destinataris, podem arribar a distingir els actes singulars i generals. Els primers serien els que es dirigeixen a un subjecte únic, concret i determinat.

Els actes generals són els que es dirigeixen a una pluralitat indeterminada de subjectes.

Els actes plúrimos són una categoria d'actes generals. S'anomenen així quan la pluralitat de destinataris és determinada, i els actes apareixen recollits en una mateixa publicació o relació, però amb vida jurídica separada o perfectament independent.

**2) Actes favorables i actes de gravamen.** Els actes administratius que tenen un destinatari extern el poden afectar de dues maneres diferents:

- Afavorint-lo, amb l'ampliació del seu patrimoni jurídic, atorgant-li o reconeixent-li un dret, una facultat, un plus de titularitat o d'actuació, liberalant-lo d'una limitació, d'un deure, d'un gravamen: és a dir, produint un resultat avantatjós per al destinatari.

### Vegeu també

Vegeu el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic".

### Vegeu també

Vegeu l'apartat 6 d'aquest mòdul.

### Nota

Vegeu el Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de la Llei de Contractes del Sector Públic.

### Exemples d'acte singular i acte general

Una llicència d'obres és un exemple d'acte singular. Mentre que una convocatòria de concurs de places públiques és un exemple d'acte general.

### Exemple d'acte plúrim

Les actes d'una assignatura contenen les qualificacions de tots els estudiants d'una aula, i cadascuna constitueix un acte jurídic independent. És un exemple d'acte plúrim.

- O bé restringint el seu patrimoni jurídic anterior, imposant-li una obligació o una càrrega noves, reduint, privant o extingint algun dret o facultat fins llavors intactes.

Els primers són els actes favorables o ampliatoris de drets i facultats; els segons, actes de gravamen o limitatius.

#### **Exemple d'actes favorables i actes de gravamen**

Dins els actes favorables trobem, per exemple: admissions, concessions, autoritzacions, aprovacions, dispenses. Entre els de gravamen: obligacions de fer, prohibicions, actes sancionadors, expropiacions forçoses.

La distinció és important i té nombrosos efectes. Els actes de gravamen quan afectin drets substancials han d'estar legitimats en preceptes de rang de llei. Han de ser motivats de manera expressa per l'Administració per a facilitar la defensa de l'affectat, no poden ser retroactius i han de seguir el tràmit d'audiència. D'altra banda, els actes favorables han de seguir un procediment especial per a la seva revocació.

**3) Acte resolutori o definitiu i acte de tràmit.** El criteri d'aquesta tipologia d'actes és el de la seva posició en el si del procediment administratiu.

Els actes resolutoris són els actes pròpiament dits, les resolucions administratives, mentre que els actes de tràmit són els que es produeixen en el curs d'un procediment que culminarà normalment amb una resolució. Els actes de tràmit no tenen vida jurídica pròpia, sinó que es refonen en la resolució que posa fi al procediment. Constitueixen exemples d'actes de tràmit els informes, els dictàmens, les propostes, els testimonis, etc.

Aquesta distinció és molt important a efectes processals, ja que, com a regla, només les resolucions administratives, és a dir, els actes resolutoris, són susceptibles de recurs. Per excepció, també ho poden ser els actes de tràmit quan determinin la impossibilitat de continuar el procediment, causin indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims (art. 112 LPAC). Això no vol dir que els actes de tràmit no es puguin recórrer, sinó que no es podran recórrer independentment, però sí mitjançant la impugnació de la resolució final.

**4) Actes expressos, tàcits i presumpcions.** L'acte exprés és aquell en què l'Administració pública fa una manifestació explícita de la seva voluntat. L'acte tàcit, per contra, és aquella actuació de l'Administració que comporta implícitament una declaració de voluntat, judici, desig o coneixement, però que no ha estat manifestada explícitament.

D'altra banda, l'acte presumpció és conseqüència de la inactivitat de l'Administració a la qual la llei lliga en el transcurs del temps uns determinats efectes com a garantia dels ciutadans (per la interposició de recursos o pel gaudiment de drets).

### 4.3. Elements de l'acte administratiu

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

- Subjecte.
- Objecte.
- Element causal.
- Element teleològic.
- Element formal i motivació.

#### Lectura recomanada

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

#### 4.3.1. Subjecte de l'acte administratiu

L'acte administratiu només el poden dictar l'Administració pública i l'òrgan competent.

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

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

En relació amb aquest aspecte, cal tenir en compte que no hi concorri cap dels motius d'abstenció que preveu la LRJSP (interès en l'assumpte, parenesc, amistat íntima o enemistat manifesta...). L'abstenció l'han de promoure l'autoritat i el personal en qui es doni alguna de les causes i s'ha de comunicar al superior immediat, que ha de resoldre el que consideri procedent. De totes maneres, si no és així, qualsevol interessat pot promoure la recusació en qualsevol moment de la tramitació del procediment<sup>9</sup>.

<sup>9</sup>Art. 23 i 24 LRJSP.

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

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

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 5.3 d'aquest mòdul.

#### 4.3.2. Objecte de l'acte administratiu

L'acte administratiu té com a contingut una declaració de voluntat, coneixement, desig o judici, segons el tipus d'acte.

D'acord amb la LPAC, el contingut dels actes administratius ha d'estar ajustat al que disposa l'ordenament jurídic i adequat als fins que persegueix i ha de ser lícit, adequat, determinat o determinable i possible. A més, la declaració de voluntat no ha d'estar viciada per error, intimidació, dol o violència, la qual cosa faria anul·lable l'acte administratiu<sup>10</sup>.

(<sup>10</sup>) Art. 34.2 LPAC.

#### 4.3.3. Element causal de l'acte administratiu

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

A aquests efectes, cal recordar que els actes administratius han de ser adequats a les finalitats que persegueixin<sup>11</sup>.

(<sup>11</sup>) Art. 34.2 LPAC.

#### 4.3.4. Element teleològic de l'acte administratiu

Com ja es coneugut, l'Administració s'ha de sotmetre a l'interès públic en cadascuna de les seves actuacions. Si no succeeix així, és a dir, si l'acte se separa del seu element teleològic, estarà viciat de desviació de poder.

La desviació de poder implica l'incompliment de l'element final o teleològic de l'acte. L'acte, malgrat la seva aparença legal, deixa de satisfer l'objectivitat jurídica que va motivar el naixement de la norma positiva.

Hi han tres manifestacions de la desviació de poder:

- 1) L'ús de potestats administratives per a aconseguir fins contraris a l'interès públic o diferents d'aquest.
- 2) L'ús de potestats públiques per a la consecució d'una finalitat d'interès públic, però que no és l'específicament assignat per a l'acte que incorre en el vici.
- 3) L'ús d'un procediment externament legal, però que és diferent del que la llei marca per a produir l'acte en qüestió.

#### 4.3.5. Element formal i la motivació de l'acte administratiu

Els actes administratius són decisions jurídicament formalitzades, que es produeixen a través d'un canal formal que es denomina procediment administratiu.

##### Vegeu també

Vegeu l'apartat 5 d'aquest mòdul.

Des del punt de vista de la forma, com a element de l'acte administratiu, aquest es produirà per escrit a través de mitjans electrònics mitjançant un document administratiu<sup>12</sup>. Malgrat això, la llei permet que es pugui produir d'una altra manera més adequada quan la seva naturalesa ho exigeixi o permeti. El més normal és que aquesta forma sigui la verbal (però també pot ser acústica, per senyals, etc.). En el cas d'acte verbal, quan sigui necessària a més la seva constància escrita, el mateix funcionari o titular de l'òrgan que la rep, l'ha de consignar per escrit expressant l'autoritat que va impartir l'ordre o acte verbal<sup>13</sup>.

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

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

Com ha posat de relleu el TS, "la motivació no solament té la finalitat de conèixer amb certesa i exactitud la voluntat manifestada, sinó que s'ha de considerar encaminada, primordialment, a fer possible el control o fiscalització jurisdiccional dels actes de l'Administració, establint la necessària relació de causalitat entre els antecedents de fet, el dret aplicable i la decisió adoptada".

És a dir, la motivació té una finalitat garantista. A través d'aquesta, els destinataris dels actes administratius tindran els mitjans necessaris per a la defensa dels seus drets i interessos legítims.

No tots els actes administratius han de ser motivats.

La LPAC<sup>14</sup> estableix els següents casos en què cal que els actes administratius siguin motivats:

(14) Art. 35 LPAC.

1) Els actes que limitin drets subjectius o interessos legítims.

2) Els que resolguin procediments de revisió d'ofici de disposicions o actes administratius, recursos administratius, procediment d'arbitratge i els que en declarin la inadmissió.

3) Els que se separin del criteri seguit en actuacions precedents o del dictamen d'òrgans consultius.

4) Els acords de suspensió d'actes, sigui quin sigui el motiu, així com l'adopció de mesures provisionals.

5) Els acords d'aplicació de la tramitació d'urgència, d'ampliació de terminis i de realització d'actuacions complementàries.

6) Els actes que rebutgin la realització de proves proposades pels interessats.

7) Els actes que acordin la terminació del procediment per la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes, així com els que acordin el desistiment per l'Administració en procediments iniciats d'ofici.

8) Les propostes de resolució en els procediments de caràcter sancionador, així com els actes que resolguen procediments de caràcter sancionador o de responsabilitat patrimonial.

9) Els que es dictin en l'exercici de potestats discrecionals, i els que ho hagin de ser en virtut d'una disposició legal o reglamentària expressa.

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

#### **4.4. L'eficàcia de l'acte administratiu**

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

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

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

Aquesta es veu reforçada per l'autotutela executiva, que consisteix en la potestat de les administracions públiques que poden executar els actes per si mateixes<sup>15</sup>.

(<sup>15</sup>) Art. 38 i 98.1 LPAC.

#### **4.4.1. El moment en què l'acte administratiu comença a produir efectes**

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

L'eficàcia queda demorada en els casos<sup>16</sup> següents:

(<sup>16</sup>) Art. 38 i 98 LPAC.

- 1) Quan ho exigeixi el contingut de l'acte.
- 2) Quan estigui supeditat a la notificació, publicació o aprovació superior.
- 3) Quan s'hagi establert una condició suspensiva o un terme inicial, és a dir, quan un element accidental de l'acte ho determini.
- 4) Quan ho determini el mateix acte.
- 5) En els actes sancionadors, fins que posa fi a la via administrativa.
- 6) En els casos en què s'acordi la suspensió de l'acte (per part de l'Administració o dels tribunals).

#### **4.4.2. La suspensió de l'eficàcia de l'acte administratiu**

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

##### **La suspensió judicial**

Els tribunals poden acordar la suspensió de l'acte impugnat quan l'execució pugui ocasionar danys o perjudicis de reparació impossible o difícil. La suspensió l'ha de sol·licitar l'actor de la demanda contenciosa administrativa.

En aquests casos es diu que la suspensió és una mesura cautelar<sup>17</sup>.

(<sup>17</sup>) Art. 129 a 136 LJCA.

Quan l'acte pugui afectar drets fonamentals la regla s'inverteix, ja que la suspensió s'acorda excepte que es justifiqui l'existència o possibilitat d'un perjudici greu per a l'interès general.

### **La suspensió administrativa**

L'Administració pot acordar la suspensió d'un acte administratiu objecte de recurs en via administrativa. Ho ha de fer l'òrgan que tingui la competència per a resoldre el recurs, amb la ponderació prèvia suficientment raonada entre el perjudici que es causaria a l'interès públic o a tercers per la suspensió i el perjudici que es causa al recorrent com a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte objecte de recurs, quan l'execució pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil, o quan la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret que preveu l'article 47.1 LPAC<sup>18</sup>.

(<sup>18</sup>) Art. 117 LPAC.

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

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

#### **4.4.3. La retroactivitat dels actes administratius**

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

Excepcionalment, es pot establir la retroactivitat dels actes en dictar-los, en els casos següents<sup>19</sup>:

(<sup>19</sup>) Art. 39.3 LPAC.

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

2) Si produeixen efectes favorables a l'interessat, sempre que hi concorrin els requisits següents:

a) Que els fets existeixin en la data a la qual es retrotreguin els efectes de l'acte.

b) La retroactivitat dels efectes de l'acte no lesionin drets o interessos legítims d'altres persones.

#### 4.4.4. La notificació i la publicació

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

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

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

La notificació s'ha de portar a terme en el termini de deu dies des que es va dictar l'acte; ara bé, la jurisprudència del TS ha declarat que l'incompliment d'aquest termini es considera una irregularitat no invalidant, que només dóna lloc a l'anul·labilitat<sup>20</sup>.

(20) Art. 63.3 LRJPAC.

La notificació ha de contenir:

- El text íntegre de la resolució, amb indicació de si és o no definitiu en la via administrativa.
- Els recursos que siguin procedents, l'òrgan davant el qual s'han d'interposar i el termini per a fer-ho.

Les notificacions que no tinguin aquest contingut es consideren defectuoses, és a dir, l'acte serà ineficaç i no pot produir els seus efectes, tot i que pugui ser vàlid. Això no obstant, produeixen efectes a partir de la data en què l'interessat realitzi actuacions que comportin el coneixement del contingut de la resolució o acte objecte de la notificació o s'interposi el recurs pertinent.

Les notificacions s'hann de practicar preferentment per mitjans electrònics i, en tot cas, quan l'interessat estigui obligat a rebre-les per aquesta via<sup>21</sup>.

(21) Art. 41.2 LPAC.

Les administracions públiques poden notificar els actes per mitjans no electrònics en els següents supòsits:

- a) quan l'interessat no estigui obligat a rebre les notificacions per via electrònica;

**b)** quan la notificació s'efectuï en ocasió de la compareixença espontània de l'interessat o el seu representant a les oficines d'assistència en matèria de registre i sol·liciti la comunicació o notificació personal en aquest moment;

**c)** quan per a assegurar l'eficàcia de l'actuació administrativa sigui necessari practicar la notificació per lliurament directe d'un empleat públic de l'Administració notificadora.

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

Si la notificació es fa al domicili de l'interessat i aquest no hi fos en el moment d'entregar-se, se'n podrà fer càrrec qualsevol persona que es trobi al domicili i faci constar la seva identitat. Si ningú es fa càrrec de la notificació, s'haurà de repetir l'intent de notificació en una hora diferent dins dels tres dies següents.

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

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

Quan les notificacions es practiquin per mitjans electrònics s'han de fer mitjançant la compareixença a la seu electrònica de l'Administració, a l'adreça electrònica habilitada única o mitjançant tots dos sistemes. Les notificacions s'entendran fetes quan l'interessat accedeixi al seu contingut. En canvi, sense que s'accedeixi al seu contingut, la notificació s'entendrà rebutjada.

Si l'interessat o el seu representat es neguessin a rebre la notificació o no hi accedissin en el termini de deu dies naturals des de la posada a disposició de la notificació per mitjans electrònics, es farà constar a l'expedient i es considerarà efectuada la notificació, i el procediment seguirà endavant.

Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts o no se'ls hagi pogut localitzar, o bé, després d'haver intentat fer la notificació, aquesta no s'hagi pogut practicar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al Butlletí Oficial de l'Estat. Amb caràcter previ i facultatiu, la notificació es pot fer a través del taulell d'edictes de l'Ajuntament del darrer domicili o mitjançant la publicació d'un anunci al butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província.

La publicació substitueix la notificació, i té els mateixos efectes, en alguns casos, tot i que s'ha d'interpretar de manera restrictiva per les limitacions que suposa.

La LPAC preveu la publicació dels actes administratius en els casos següents<sup>22</sup>:

- Quan l'acte tingui per destinatari una pluralitat indeterminada de persones o quan l'Administració consideri que la notificació efectuada a un sol interessat és insuficient per a garantir la notificació a tots.
- Quan es tracti d'actes integrants d'un procediment selectiu o de concurrencia competitiva de qualsevol cas. En aquest cas, la convocatòria del procediment ha d'indicar el mitjà on s'efectuaran les publicacions successives, i les que es portin a terme en llocs diferents no tindran validesa.
- Quan ho prevegin les normes reguladores dels procediments.
- Quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan competent.

(<sup>22</sup>) Art. 45.1 LPAC.

La publicació d'un acte ha de contenir els mateixos elements que les notificaciones. La publicació s'ha de fer al diari oficial que correspongui, segons quina sigui l'Administració notificant i l'àmbit territorial de l'òrgan que el va dictar.

#### **4.5. El silenci administratiu**

La LPAC estableix el principi que l'Administració té el deure de resoldre i notificar, tant els procediments iniciats a instància dels interessats com els que l'Administració hagi iniciat d'ofici<sup>23</sup>.

(<sup>23</sup>) Art. 21 LPAC.

El termini per a resoldre<sup>24</sup> és el que s'estableixi en cada cas pel procediment que s'està seguint.

(<sup>24</sup>) Això no obstant, el termini màxim és de sis mesos, llevat que una llei o una norma comunitària europea estableixi un termini més llarg.

La LPAC estableix de manera subsidiària que quan la norma de procediment no fixi terminis, el termini màxim de resolució és de tres mesos. Aquests terminis poden ser objecte d'ampliació o reducció: quan el nombre de sol·licituds formulades o les persones afectades pugui suposar un incompliment del termini màxim de resolució i s'hagin esgotat els mitjans personals i materials disponibles, l'òrgan competent per a resoldre, a proposta, si escau, de l'òrgan instructor o el superior jeràrquic de l'òrgan competent per a resoldre, pot acordar de manera motivada ampliar el termini màxim de resolució i notificació; aquesta ampliació no podrà ser superior al termini inicialment establert per a la tramitació del procediment. Inversament, quan raons d'interès públic ho aconsellin, es pot acordar, d'ofici o a petició de l'interessat, l'aplicació al pro-

(<sup>25</sup>) Arts. 32.3, 33.1 i 35 LPAC

cediment de la tramitació d'urgència, per la qual es reduiran a la meitat els terminis establerts per al procediment ordinari, excepte els relatius a la presentació de sol·licituds o recursos. Els acords que es dictin en cas i en l'altre han de ser motivats i no són susceptibles de cap recurs<sup>25</sup>. Ara bé, no en tots els casos l'Administració dicta una resolució expressa en el termini establert. Per això, al llarg de la història del dret administratiu han sorgit diferents propostes tendents a garantir que la inactivitat de l'Administració no pugui provocar un perjudici en el ciutadà, i que en darrer terme aquest pugui aconseguir l'objectiu inicial que l'havia portat a dirigir-se a l'Administració. Proporcionen, en darrer terme, al ciutadà un mitjà de reacció en la hipòtesi que no es produueixi la declaració de voluntat administrativa.

Entre aquestes propostes, hi trobem la caducitat i el silenci administratiu.

#### **4.5.1. Caducitat**

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

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

#### **4.5.2. Silenci administratiu**

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

Es podria dir, seguint García-Trevijano, que la institució del silenci administratiu s'ha convertit en l'instrument més útil davant la inactivitat formal de l'Administració. Si no per a fer que efectivament aquesta resolgui, sí almenys com a mitjà de reacció del ciutadà, que permet anar finalment als tribunals (en els casos en què entri en joc el silenci negatiu) o actuar segons el que s'ha pretès (en el supòsit del silenci administratiu positiu).

## El silenci administratiu negatiu

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

El silenci negatiu es dóna en els casos que preveuen les normes reguladores de cada procediment. Aquests casos només poden ser previstos en una norma amb rang de llei o una norma de dret de la Unió Europea. En el cas dels procediments que tinguin per objecte l'accés a activitats o al seu exercici, la llei que disposi el silenci negatiu ha de fonamentar-se en la concorrència de raons imperioses d'interès general. Així mateix, la LPAC preveu el caràcter negatiu del silenci en els casos següents:

- Procediments d'exercici del dret de petició de l'article 29 CE.
- Resolució de recursos administratius.
- Sol·licituds que tinguin com a conseqüència la transmissió al sol·licitant o tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic.
- Procediments que impliquin l'exercici d'activitats que poden danyar el medi ambient.
- Procediments les normes d'adaptació de les quals ho disposin expressament.
- Revisió d'ofici dels actes administratius si, transcorregut el termini que s'estableixi a aquest efecte, o, si no, en el termini de tres mesos, no s'ha dictat una resolució.
- Procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

## El silenci administratiu positiu

Per la seva banda, el fonament del silenci positiu és diferent. Aquest respon a la necessitat de donar agilitat administrativa a determinats sectors o activitats, evitant els efectes nocius que la manca d'activitat de l'Administració pot tenir sobre l'operativitat de certs sectors o activitats. El joc del silenci administratiu dóna lloc, en aquest cas, a un acte presumpte. Aquest és un veritable acte

administratiu que posseeix la mateixa transcendència jurídica que els actes expressos mitjançant els quals normalment es pronuncia l'Administració. Ara bé, aquest és un acte presumpte.

Es preveu una clàusula general en favor del silenci positiu, amb les excepcions<sup>26</sup> que s'han apuntat en el subapartat anterior.

(26) Art. 24.1 LPAC.

#### 4.5.3. Efectes del silenci administratiu

##### Art. 24.4 LPAC

En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat "el venciment del termini màxim sense que s'hagi notificat una resolució expressa legítima a l'interessat o als interessats perquè l'entenen estimada per silenci administratiu."

Pel que fa als procediments en què estigui previst el silenci positiu, l'article 24.4 LPAC preveu que els actes administratius produïts per silenci administratiu "produixin els seus efectes des del venciment del termini màxim en què s'ha de dictar i notificar la resolució expressa sense que aquesta s'hagi expedit".

Els actes administratius presumptes es poden fer valdre tant davant l'Administració com davant qualsevol altra persona, natural o jurídica, pública o privada<sup>27</sup>.

(27) Art. 43.5 LPAC.

Per la seva eficàcia, els interessats o la mateixa Administració poden acreditar els actes presumptes per qualsevol mitjà de prova i, en particular, mitjançant un certificat emès d'ofici per l'òrgan competent que hauria d'haver resolt expressament el procediment, que s'ha d'estendre en el termini de quinze dies des que hagi acabat el termini màxim per a resoldre el procediment.

Un cop transcorregut el termini perquè es dicti la resolució, l'Administració encara té la possibilitat de dictar una resolució expressa, tot i que el seu contingut està limitat en funció del caràcter del silenci:

- Si el silenci administratiu és desestimatori, la LPAC faculta l'Administració per a adoptar una resolució expressa tardana sense que estigui vinculada pel sentit del silenci, i, per tant, pot ser estimatòria o desestimatòria.
- Si el silenci administratiu és estimatori, la LPAC estableix que la resolució expressa posterior a la producció del silenci administratiu només pot ser confirmatòria de l'acte presumpte.

#### 4.6. La validesa i invalidesa de l'acte administratiu

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

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

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

Alhora, la invalidesa pot ser de diferent nivell. Quan la invalidesa és greu, determina la nul·litat de ple dret; quan és més lleu, implica l'anul·labilitat o nul·litat relativa. La nul·litat de ple dret és l'excepció i només es dóna en determinats casos establerts per la llei. L'anul·labilitat o nul·litat relativa és la regla general quan un acte infringeix l'ordenament jurídic. Aquests dos nivells d'invalidesa es diferencien per:

- La nul·litat és un vici de caràcter imprescriptible, mentre que l'anul·labilitat prescriu pel transcurs del temps.
- La nul·litat és un vici que no es pot rectificar pel consentiment o per la confirmació de les persones afectades.
- La declaració de nul·litat d'un acte té efectes retroactius (*ex nunc*), mentre que l'anul·lació provoca efectes des del moment en què es produeix la declaració (*ex tunc*).
- La nul·litat és un vici que no es pot esmenar, mentre que els actes anul·lables sí que es poden esmenar.
- La nul·litat és un vici que pot ser apreciat d'ofici pel tribunal, mentre que l'anul·labilitat ha de ser al·legada per les parts que intervinguin en un procés judicial.

#### 4.6.1. La nul·litat absoluta o de ple dret

La nul·litat absoluta o de ple dret es produeix en els supòsits d'il·legalitat greu i el vici no es pot esmenar.

La LPAC<sup>28</sup> estableix que són actes administratius nuls de ple dret els que incorrin en els casos següents:

- Els que lesionin el contingut essencial dels drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional, és a dir, els recollits en els articles 14 a 29 i 30 CE.
- Els dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- Els que tinguin un contingut impossible.
- Els que siguin constitutius d'una infracció penal o es dictin com a conseqüència d'aquesta.
- Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.
- Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixin facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per a la seva adquisició.
- Qualssevol altres que s'estableixin expressament en una disposició de rang legal.

<sup>(28)</sup>Art. 47 LPAC.

També són nul·les de ple dret –continua dient l'article 47 LPAC– les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei, i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

#### 4.6.2. La nul·litat relativa o anul·labilitat

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

#### **Art. 48 LPAC**

"Són anul·lables els actes de l'Administració que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder."

Per tant, l'anul·labilitat es pot donar, d'una banda, per l'existència de vícis materials (qualsevol il·legalitat o desviació de poder). La desviació de poder és l'exercici de potestats administratives per finalitats diferents de les fixades per l'ordenament jurídic.

D'altra banda, per l'existència de vícis formals. Ara bé, com assenyala la mateixa LPAC, el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte no tingui els requisits formals indispensables per a aconseguir la seva finalitat o doni lloc a la indefensió dels interessats.

#### **4.6.3. La irregularitat**

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

És així, doncs, un vici de caràcter secundari que no invalida l'acte. Per exemple els simples defectes de forma que es produeixin en l'emissió de l'acte, els errors materials o de fet, o les actuacions administratives fora de termini.

#### **4.6.4. La convalidació, conversió i conservació**

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

La convalidació, la conservació i la conversió són tres tècniques que juguen a favor del manteniment de les actuacions administratives, sempre que la naturalesa del vici en què incorrin ho permeti, o bé esmenant-lo (convalidació), o bé reconvertint l'acte viciat en un altre de diferent i vàlid (conversió), o bé aïllant l'acte viciat de manera que no comuniqui els seus efectes a altres actes independents que es van produir en el procediment que es va resoldre mitjançant l'acte viciat (conservació).

L'Administració pot convalidar els actes anul·lables, esmenant els vícis que pateixin. Els supòsits més freqüents de convalidació es donen, com assenyala Cosculluela Montaner, en els casos de vícis de competència jeràrquica, que convalida el superior que és competent per a dictar-los, o la falta d'alguna autorització que pugui ser convalidada per l'òrgan competent per a atorgar-la.

(<sup>29</sup>) Art. 52.2 LPAC.

En tot cas, les convalidacions només tenen efecte des de la data en què es produueixen, excepte que se'ls pugui atorgar efecte retroactiu d'acord amb les regles generals en aquesta matèria<sup>29</sup>.

El supòsit de conversió dels actes administratius que incorren en algun tipus de vici implica que, si aquests contenen els elements constitutius d'un altre de diferent, al qual no afecten els elements viciats, poden produir els efectes d'aquest<sup>30</sup>.

(30) Art. 50 LPAC.

En darrer terme, la conservació l'ha de declarar l'òrgan que declari la nul·litat de l'acte viciat, per als actes i tràmits que siguin independents de l'acte viciat, i el contingut del qual seria el mateix que en cas que la resolució no hagi incorregut en vici determinant de l'anul·lació per altres causes. D'aquesta manera, es decideix retrotreure l'expedient al moment anterior al tràmit procedimental viciat, sense que s'hagin de repetir els actes que s'ordena conservar<sup>31</sup>.

(31) Art. 51 LPAC.

#### 4.7. L'execució forçosa dels actes administratius

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

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

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

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

El fonament d'aquest privilegi és doble: d'una banda, el privilegi d'autotutela que amb caràcter general correspon a l'Administració, conseqüència de la potestat d'imperi de què és titular. D'altra, l'existència d'un acte administratiu executiu.

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

- Que hi hagi un acte administratiu previ.
- Que s'hagi requerit o advertit prèviament l'interessat perquè executi l'acte.

- Que es notifiqui vàlidament a l'interessat que s'executarà l'acte.
- Que no sigui necessària l'autorització o l'auxili judicial.

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

En particular, els mitjans d'execució forçosa que preveu la LPAC<sup>32</sup> són:

(32) Art. 100 LPAC.

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

(33) Art. 101 LPAC.

**2) Execució subsidiària:** consisteix en la realització, a costa de l'obligat, per part de l'Administració o d'una tercera persona designada per aquesta, de les prestacions fungibles, és a dir, no personalíssimes, que el destinatari de l'acte es nega a efectuar. L'import de les despeses i dels danys i perjudicis s'exigeix mitjançant el sistema de constrenyiment<sup>34</sup>.

(34) Art. 102 LPAC.

**3) Multa coercitiva:** és un mitjà per a vèncer la resistència de l'administrat obligat a complir l'acte, per la qual cosa poden ser reiterades periòdicament, amb l'objecte de "convèncer" l'administrat a fer l'acte. La possibilitat d'imposar aquest tipus de multes, que no es poden confondre amb les sancions administratives, i la seva quantia s'han de determinar en una llei. La LPAC preveu tres supòsits en què es poden imposar multes coercitives: actes personalíssims en què no sigui procedent la compulsió directa sobre l'obligat; actes que, tot i que la compulsió sigui procedent, l'Administració no ho consideri convenient, i actes l'execució dels quals l'obligat pugui encarregar a una altra persona<sup>35</sup>.

(35) Art. 103 LPAC.

**4) Compulsió sobre les persones:** és una forma d'execució sobre el mateix obligat. Només s'admet quan es tracta d'una obligació personalíssima de no fer o suportar i hi hagi una autorització expressa de la llei. La compulsió sobre les persones s'ha d'efectuar respectant la seva dignitat i els drets que reconeix la Constitució<sup>36</sup>.

(36) Art. 104 LPAC.



Ordre d'un manament

## 5. El procediment administratiu

L'estudi del procediment administratiu ens permetrà de conèixer com es produeixen els actes administratius.

### 5.1. Concepte de procediment administratiu

L'Administració, en actuar, ha de seguir uns tràmits concrets per tal de formar la seva voluntat.

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

Com posa en relleu Entrena Cuesta, l'obligatorietat que l'Administració segueixi un camí determinat per a formar la seva voluntat i exterioritzar-la obedeix a dues idees principals:

- L'eficàcia administrativa
- La garantia dels drets dels administrats

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

La importància del procediment administratiu és manifesta i és per això que la Constitució ha establert algunes prescripcions relatives a aquest:

- En l'article 105:

#### **Article 105 CE**

"a) La llei ha de regular l'audiència als ciutadans, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions que els afectin.

b) La llei ha de regular l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, excepte en el que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, l'esbrinament dels delictes i la intimitat de les persones.

c) La llei ha de regular el procediment a través del qual s'han de produir els actes administratius, i, quan sigui procedent, ha de garantir l'audiència de l'interessat."

- En l'article 149.1.18, que atribueix a l'Estat la legislació sobre procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònombes.

#### **Lectura recomanada**

Vegeu l'evolució del concepte de procediment administratiu a: F. Garrido Falla (199). "El Procedimiento Administrativo de 1950 a hoy". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línia).



El procediment impulsa l'activitat administrativa.

## 5.2. Principis rectors del procediment administratiu

### 5.2.1. Principis que informen l'activitat general de l'Administració

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

**1) Deure d'objectivitat.** Les administracions públiques han d'actuar amb neutralitat ideològica respecte al que estableixen les normes o les ordres que han de complir. L'objectivitat també implica el deure d'actuar amb imparcialitat. El deure d'objectivitat implica que es persegueixen necessàriament els interessos públics.

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

**3) Principi de servei efectiu al ciutadà**

### 5.2.2. Principis que informen el procediment en sentit estricto

Els principis són aquests:

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

**2) Principi de celeritat,** que comporta l'impuls simultània de tots els tràmits obligats que no requereixin la realització successiva.

**3) Principi d'igualtat** que, en el pla procedural, a més de la seva significació constitucional exarticle 14 CE, implica la tramitació dels procediments segons el seu ordre d'incoació.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El procediment es materialitza en un expedient, que està format pel conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa i les diligències encaminades a executar-la (documents, proves, dictàmens, informes, acords i resolucions, notificacions, etc.). Els expedients tenen format electrònic<sup>37</sup>.

(37) Art. 70 LPAC.

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

Finalment, abans d'exposar les diferents fases que conformen el procediment, cal fer referència als diferents subjectes que intervenen en un procediment administratiu<sup>38</sup>.

(38) Art. 4 LPAC.

En el procediment administratiu participa l'interessat.

#### **Lectura recomanada**

J. Leguina Villa; M. Sánchez Morón (eds.) (1993). *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*. Madrid: Tecnos.

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

Les circumstàncies històriques que identificaven el ciutadà com el subjecte passiu de la relació juridicoadministrativa han comportat una reacció contra la terminologia tradicional que ha substituït el terme *administrat* pel de *ciutadà* o, darrerament, la *persona*.

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

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

És d'interès observar que, quan es trobin en una situació de les descrites anteriorment, també tenen la condició d'interessat les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials que siguin titulars d'interessos col·lectius en els termes que reconegui la llei.

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

En particular, la LPAC preveu que s'admetran els següents sistemes d'identificació:

- a) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expeditos per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació".
- b) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic expeditos per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació".
- c) Sistemes de clau concertada i qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.

## **Identificació i signatura de l'interessat**

(39) Art. 9-11 LPAC.

Seguint el que preveu el Reglament (UE) núm. 914/2014, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol, relatiu a la identificació electrònica i els serveis de confiança per a les transaccions electròniques en el mercat interior, la LPAC ha introduït la distinció entre la identificació i signatura. En particular, la LPAC estableix que, amb caràcter general, n'hi ha prou que els interessats acreditin la seva identitat, i la signatura es reserva per a aquells casos en què s'hagi d'acreditar la voluntat i el consentiment de l'interessat i garantir la integritat i inalterabilitat del document. Únicament es preveu l'ús obligatori de la signatura per a formular sol·licituds, presentar declaracions responsables o comunicacions, interposar recursos, desistir d'accions o renunciar a drets<sup>39</sup>.

Excepte en els casos de relacions personalíssimes –per exemple, la realització d'un examen a l'oposició–, els interessats amb capacitat d'obrar poden actuar mitjançant un representant. Com a norma general la representació no cal que sigui acreditada i fins i tot es presumeix pels actes i les gestions de pur tràmit. Només cal l'acreditació de la representació per a formular sol·licituds, interposar recursos, desistir d'accions i renunciar a drets en nom d'una altra persona<sup>40</sup>.

(40) Art. 5 LPAC.

La LPAC ha previst que la representació es podrà acreditar mitjançant un apoderament *apud acta*, presencial o electrònic, que s'inscriurà en el registre electrònic d'apoderaments que hauran de crear totes les administracions públiques. Els registres electrònics d'apoderaments seran interoperables i hauran d'estar interconnectats i permetre la comprovació de les representacions inscrites en qualsevol registre<sup>41</sup>.

(41) Art. 6 LPAC.

## **5.4. Drets i garanties dels interessats en el procediment administratiu**

Els articles 13 i 53 LPAC introduceixen una sèrie de drets i deures de les persones en l'àmbit de les relacions juridicoadministratives. Aquests no exhaureixen el conjunt de drets i deures, i per tant cal completar-los amb els altres que estableixen la mateixa llei i la resta de l'ordenament jurídic. També cal tenir presents els drets que la LPAC preveu per als interessats en un procediment administratiu.

### **5.4.1. Drets que tenen tots els ciutadans**

Els drets que tenen totes les persones són:

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

Aquest dret es concreta en diferents drets reconeguts a la LPAC com ara:

- dret a comunicar-se a través d'un punt d'accés electrònic general;
- dret a ser assistits en l'ús dels mitjans electrònics en les seves relacions amb les administracions públiques. En particular, si un interessat no disposa dels mitjans electrònics per a poder-se identificar o signar electrònicament,

(42) Art. 12 LPAC.

ho podrà mitjançant els sistemes de signatura electrònica de què disposin els funcionaris públics que hagin estat habilitats a aquest efecte i inscrits en els registres que creeïn les administracions públiques<sup>42</sup>.

- dret a obtenir i utilitzar els mitjans d'identificació i signatura electrònica;
- dret a la protecció de dades de caràcter personal i a la seguretat i confidencialitat de les dades que figuren en fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques.

Tot i el reconeixement d'aquest dret, els següents subjectes tenen l'obligació de relacionar-se a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques en el marc d'un procediment administratiu<sup>43</sup>:

- les persones jurídiques;
- les entitats sense personalitat jurídica;
- qui exerceix una activitat professional per a la qual es requereixi col·legiació obligatòria respecte als tràmits i actuacions que faci en el marc d'aquesta professió.
- qui representi un interessat que estigui obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració pública.
- els treballadors públics respecte als tràmits i actuacions en la seva condició de treballadors públics.
- persones físiques per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quan així estigui determinat reglamentàriament.

(<sup>43</sup>) Art. 14 LPAC.

## 2) A utilitzar les llengües oficials en les seves relacions amb l'Administració pública en el territori de la seva comunitat autònoma.

La llengua dels procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat és el castellà. No obstant això, els interessats que es dirigeixin als òrgans de l'Administració General de l'Estat amb seu al territori d'una comunitat autònoma també poden utilitzar la llengua que hi sigui cooficial allà.

En els procediments tramitats per les administracions de les comunitats autònomes i dels ens locals, l'ús de la llengua s'ha d'ajustar al que prevegi la legislació autonòmica corresponent, si bé caldrà traduir al castellà els documents dirigits als interessats que ho sol·licitin.

En tot cas, els documents redactats en català, per exemple, que hagin de sortir fora de Catalunya els ha de traduir al castellà l'Administració pública instrutoria.

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

Els ciutadans tenen dret a accedir a la informació pública, és a dir, als continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport, que es trobin a les administracions publiques i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions.

Aquest dret pot ser exceptuat quan l'accés als documents pugui suposar un perjudici per a la defensa, la seguretat nacional, la seguretat pública, processos judicials i altres secrets declarats per la llei. A més, l'accés a la informació també podrà ser denegat quan contingui dades personals<sup>44</sup>.

(44) Art. 14 i 15 Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

**4) A ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i els funcionaris, que han de facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.**

#### **5.4.2. Drets específics dels interessats**

Els drets específics dels interessats són<sup>45</sup>:

(45) Art. 53 LPAC.

**1) A conèixer en qualsevol moment l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats, i obtenir còpies de documents que aquests continguin. També a conèixer el sentit del silenci; l'òrgan competent per a la instrucció i, si escau, la resolució; els actes de tràmit dictats.**

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

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

**4) A no presentar documents originals tret que la normativa aplicable estableixi el contrari. En aquest cas, tindran dret a obtenir una còpia autenticada del document.**

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

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

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

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

9) A complir les obligacions de pagament a través de mitjans electrònics.

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

- Que li siguin notificats els fets que se li imputen, les infraccions que puguin constituir i les sancions que, si escau, se li puguin imputar així com la identitat de l'instructor i de la autoritat competent per a sancionar.
- A la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrí el contrari.

La LPAC també preveu alguns deures dels ciutadans:

1) Deure de col·laboració. Els ciutadans estan obligats a facilitar a l'Administració informes, inspeccions i altres actes d'investigació en els casos previstos en la llei<sup>46</sup>.

(<sup>46</sup>) Art. 18.1 LPAC.

2) Deure de proporcionar les dades que conequin que permetin identificar altres interessats que no hagin comparegut en un procediment administratiu<sup>47</sup>.

(<sup>47</sup>) Art. 18.2 LPAC.

3) Deure de compareixença dels ciutadans a les oficines públiques, en els casos en què estigui previst en una norma amb rang de llei<sup>48</sup>.

(<sup>48</sup>) Art. 19 LPAC.

## 5.5. Els documents administratius

Els documents públics administratius són aquells vàlidament emesos per les administracions públiques. Aquests s'emeten per escrit i per mitjans electrònics. Els documents administratius hauran d'incloure els següents elements per a ser considerats vàlids<sup>49</sup>:

(<sup>49</sup>) Art. 26 LPAC.

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

b) Disposar de les dades d'identificació que en permetin la individualització, sense perjudici de la seva possible incorporació a un expedient electrònic.

c) Incorporar una referència temporal del moment en què s'han emès.

d) Incorporar les metadades mínimes exigides.

e) Incorporar les signatures electròniques que corresponguin d'acord amb el que preveu la normativa aplicable.

La LPAC preveu els mecanismes per a poder emetre amb validesa i eficàcia còpies dels documents. Les còpies autèntiques dels documents són les fetes en qualsevol suport pels òrgans competents en què queda garantida la identitat de l'òrgan que ha fet la còpia i el seu contingut. Les còpies autèntiques tenen la mateixa validesa i eficàcia que els documents originals. En particular es preveu que es preveu que<sup>50</sup>:

- les còpies electròniques d'un document electrònic original o d'una còpia electrònica autèntica, amb o sense canvi de format, hauran d'incloure metadades que acreditin la condició de còpia i que es visualitzin en consultar el document;
- les còpies electròniques de documents en suport paper o en altre suport no electrònic susceptible de digitalització requeriran que el document hagi estat digitalitzat i hauran d'incloure metadades que acreditin la condició de còpia i que es visualitzin en consultar el document;
- les còpies en suport paper de documents electrònics requeriran que hi figure la condició de còpia i incloguin un codi de verificació que permeti contrastar-ne l'autenticitat mitjançant l'accés a l'arxiu electrònic de l'òrgan emissor del document;
- les còpies en suport paper de documents originals emesos en paper es proporcionaran mitjançant una còpia autèntica en paper del document electrònic que es trobi a l'Administració o mitjançant la posada de manifest electrònica contenint còpia autèntica del document original.

(50) Art. 27 LPAC.

Les administracions públiques podran fer les còpies mitjançant un funcionari habilitat a l'efecte o mitjançant actuació administrativa automatitzada. Cada Administració pública ha de tenir actualitzat un registre on constin els funcionaris habilitats per a l'expedició de còpies.

Pel que fa a l'arxiu dels documents, es preveu que cada Administració pública ha de tenir un arxiu electrònic únic dels documents corresponents a procediments finalitzats. Els arxius han de permetre que la conservació dels documents en garanteixi l'autenticitat, la integritat i la conservació. Per aquest motiu, cal adoptar les mesures que permetin traslladar les dades a altres formats i suports per a garantir l'accés des de diferents aplicacions i independentment del temps transcorregut<sup>51</sup>.

(51) Art. 17 LPAC.

## 5.6. Les fases del procediment administratiu

Les fases del procediment administratiu són bàsicament quatre:

- 1) Iniciació.
- 2) Ordenació.
- 3) Instrucció.
- 4) Finalització.

### Lectura recomanada

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

### 5.6.1. Iniciació del procediment administratiu

(52) Art. 54 LPAC.

El procediment es pot iniciar d'ofici o a instància d'una persona interessada<sup>52</sup>.

La iniciació d'ofici, és a dir, per la mateixa Administració, l'acorda l'òrgan competent, per iniciativa pròpia o per una ordre superior, per petició raonada d'altres òrgans o per denúncia<sup>53</sup>.

(53) Art. 58 LPAC.

La iniciació a instància d'una persona interessada s'ha de fer mitjançant una sol·licitud, que ha de contenir<sup>54</sup>:

(54) Art. 6 LPAC.

- Nom i cognoms de l'interessat i, si escau, de la persona que el representi.
- Identificació del mitjà electrònic o del lloc físic en què desitja que es faci la notificació. A més, es podrà indicar l'adreça de correu electrònic o el dispositiu electrònic on l'Administració pública el podrà avisar de l'enviament o posada a disposició d'una notificació.
- Fets, raons i peticions en què es concreti la sol·licitud.
- Lloc i data.
- Signatura del sol·licitant o acreditació de l'autenticitat de la seva voluntat expressada per qualsevol mitjà.

- Òrgan, centre o unitat administrativa al qual es dirigeix i el codi d'identificació.

La sol·licitud es pot presentar<sup>55</sup>:

(55)Art. 16 LPAC.

1) Als registres electrònics dels òrgans administratius als quals es dirigeixin.

2) Als registres electrònics de qualsevol administració pública. A aquests efectes, els registres electrònics de totes les administracions públiques seran interoperables i permetran la transmissió telemàtica dels assentaments registrals i dels documents que es presentin en qualsevol registre.

3) A les oficines de Correus, en la forma que s'estableixi reglamentàriament.

4) A les representacions diplomàtiques o oficines consulars d'Espanya a l'estrangeir.

5) A les oficines d'assistència en matèria de registres.

6) A qualsevol altre lloc que estableixin les disposicions vigents.

Quan un interessat presenti un document presencialment, l'oficina d'assistència en matèria de registres l'ha de digitalitzar, d'acord amb les normes previstes per a la realització de còpies electròniques de documents en paper<sup>56</sup>, i l'ha de retornar a l'interessat, sense perjudici dels supòsits en què se n'estableixi la custòdia per part de l'Administració o els documents no siguin susceptibles de digitalització<sup>57</sup>.

(56)Art. 27 LPAC.

(57)Art. 16.5 LPAC.

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

La presentació de la sol·licitud/instància obliga l'Administració pública a iniciar el procediment administratiu en tot cas. Ara bé, si una sol·licitud no reuneix els requisits establerts, l'Administració pública requerirà a l'interessat perquè, en un termini de deu dies, esmeni la falta o adjungi els documents preceptius, i l'advertirà que, si no ho fa, es considerarà que ha desistit de la seva petició<sup>58</sup>. Quan l'interessat que estigui obligat a utilitzar els mitjans electrònics presenti la seva sol·licitud presencialment, se'l requerirà perquè ho esmeni tot presentant la sol·licitud electrònicament i es considerarà com a data de presentació de la sol·licitud aquella en què s'hagi dut a terme l'esmena<sup>59</sup>.

(58)Art. 68.1 LPAC.

(59)Art. 68.4 LPAC.

La LPAC també estableix l'obligació que les administracions públiques estableixin models i sistemes normalitzats de sol·licituds quan es tracti de procediments que impliquin la resolució nombrosa d'una sèrie de procediments.

Un cop iniciat el procediment, l'òrgan administratiu competent per resoldre'l pot obrir un termini d'informació o actuacions prèvies a fi de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència d'iniciar o no el procediment administratiu<sup>60</sup>. També podrà adoptar les mesures provisionals que consideri oportunes per a assegurar l'eficàcia de la resolució que hi pugui recaure, si hi ha elements de judici suficients per a fer-ho. Les mesures provisionals tenen els límits següents: no poden causar un perjudici de reparació difícil o impossible als interessats o implicar la violació de drets emparats per les lleis<sup>61</sup>.

(60) Art. 55 LPAC.

(61) Art. 56 LPAC.

### 5.6.2. Ordenació del procediment administratiu

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

D'això es dedueix que els aspectes que sota aquesta rúbrica es regulen no es desenvolupen en un moment procedural determinat, sinó que s'han de tenir en compte al llarg de tot el procediment.

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

La tramitació dels tràmits que, per la seva naturalesa, admeten un impuls simultània i no sigui obligat el seu compliment successiu s'han d'acordar en un sol acte.

Els tràmits que els interessats hagin d'acomplir s'han de fer en el termini de deu dies a partir de la notificació de l'acte corresponent, excepte en els casos en què la norma corresponent fixi un termini diferent. Quan en qualsevol moment es consideri que algun dels actes dels interessats no reuneix els requisits necessaris, l'Administració ho ha de posar en coneixement del seu autor, i li ha de concedir un termini de deu dies per a acomplir-lo. Si els interessats requerits no ho fan, se'ls pot declarar decaiguts en el seu dret al tràmit corresponent.

Un altre aspecte és el relatiu als termes i terminis en el procediment administratiu. El terme fa referència a la fixació d'un moment determinat per a fer un acte. El termini, en canvi, es dóna quan la norma estableix un espai de

temps per a la realització de l'acte. Com estableix l'article 29 LPAC, els termes i terminis establerts en les lleis obliguen les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques competents per a la tramitació dels assumptes, i també els que hi estan interessats.

La LPAC<sup>62</sup> estableix diferents regles per al càlcul dels terminis:

(62)Art. 30 LPAC.

- Quan els terminis s'assenyalin per hores, s'entén que aquestes són hàbils. Són hàbils totes les hores del dia que formen part d'un dia hàbil. Els terminis expressats per hores es compten d'hora en hora i de minut en minut des de l'hora i el minut en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti, i no poden tenir una durada superior a vint-i-quatre hores; en aquest cas, s'han d'expressar en dies.
- Quan s'assenyalin per dies, sempre que no s'estableixi una altra cosa, s'entenen que són hàbils, i s'exclouen del càlcul els dissabtes, diumenges i els declarats festius.
- Quan es fixin per dies naturals, s'ha de fer constar aquesta circumstància en les notificacions corresponents.
- Si el termini es fixa en mesos o anys, aquests es computen de data en data a partir de l'endemà d'aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti. Si el mes de venciment no té un dia equivalent a aquell en què comença el càlcul, s'entén que el termini finalitza l'últim dia del mes.
- Quan l'últim dia del termini sigui inhàbil, s'entén prorrogat al dia següent hàbil.
- Els terminis expressats en dies es compten a partir del dia següent a aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte. Els terminis restants es compten a partir del dia de la notificació o publicació de l'acte corresponent, excepte que s'hi disposi una altra cosa.
- Quan un dia sigui hàbil en el municipi o comunitat autònoma en què resideix l'interessat i inhàbil en la seu de l'òrgan administratiu, o viceversa, es considera inhàbil en tot cas.

A més, la LPAC preveu alguns supòsits en què es poden modificar els terminis:

- **L'ampliació de terminis.** L'Administració, excepte precepte en contra, pot concedir d'ofici o a petició de l'interessat una ampliació dels terminis establerts, que no excedeixi la meitat d'aquests, si les circumstàncies ho aconsellen i no es perjudiquen drets de tercers.

- **La tramitació d'urgència.** Quan raons d'interès públic ho aconsellin, es pot acordar, d'ofici o a petició de l'interessat, l'aplicació al procediment de la tramitació d'urgència, per la qual es redueixen a la meitat els terminis establerts pel procediment ordinari, excepte els relativs a la presentació de sol·licituds i recursos. La declaració d'urgència s'ha de fer formalment mitjançant un acord que no pot ser impugnat.

Finalment, en relació amb l'ordenació del procediment cal tenir present la regulació relativa a l'ús de les diferents llengües oficials en la tramitació del procediment administratiu<sup>63</sup>.

(63) Vegeu art. 15 LPAC.

### 5.6.3. Instrucció del procediment administratiu

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

Els actes d'instrucció, els ha de fer d'ofici l'òrgan que trameix el procediment, sens perjudici del dret dels interessats a proposar les actuacions que requereixin la seva intervenció o constitueixin tràmits legalment o reglamentàriament establerts<sup>64</sup>.

(64) Art. 78 LRIPAC.

Els actes d'instrucció s'han de fer per mitjans electrònics. A aquest efecte les aplicacions i els sistemes d'informació utilitzats per a la instrucció dels procediments han de garantir el control dels temps i terminis, la identificació dels òrgans responsables i la tramitació ordenada dels expedients, i també facilitar la simplificació i la publicitat dels procediments<sup>65</sup>.

(65) Vegeu art. 75.2 LPAC.

La fase d'instrucció comprèn els cinc tràmits següents:

**1) Al-legacions.** Els interessats, en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència, poden adduir al-legacions i aportar documents o altres elements de judici. Aquests, els ha de tenir en compte l'òrgan competent en redactar la corresponent proposta de resolució.

Els interessats, en tot moment, poden al-legar els defectes de tramitació i, en especial, els que comportin paralització, infracció dels terminis assenyalats o l'omissió de tràmits que poden ser esmenats abans de la resolució definitiva de l'assumpte. Aquestes al-legacions poden donar lloc, si hi ha raons per a fer-ho, a l'exigència de la responsabilitat disciplinària corresponent.

**2) Informes.** Els informes són els parers que emeten autoritats, funcionaris o organismes diferents d'aquells als quals correspon dictar la resolució o proposta de resolució, respecte de les pretensions, els fets o els drets que siguin objecte de l'expedient i serveixin per a proporcionar els elements de judici necessaris per a la resolució adequada.

Els informes poden ser preceptius o facultatius segons que siguin exigits o no per la legislació. També es poden distingir els informes en vinculants o no, en funció de l'efecte previst en la legislació sobre si la resolució ha de concordar o no amb el parer de l'informe. Excepte una disposició expressa en contra, els informes són facultatius i no vinculants i s'han d'evacuar en el termini de deu dies.

En la petició de l'informe s'ha de concretar l'aspecte o els aspectes sobre els quals se sol·licita. Els informes s'han d'emetre per mitjans electrònics.

**3) Informació pública.** L'òrgan al qual corresponguï la resolució del procediment, quan la naturalesa d'aquest ho requereixi, pot acordar un període d'informació pública. Mitjançant aquest tràmit, l'Administració competent dóna a conèixer el procediment i pot rebre dels que hi puguin estar afectats les seves opinions.

El tràmit d'informació pública s'ha d'anunciar en el BOE, en el butlletí oficial de la comunitat autònoma o en el de la província respectiva, perquè qualsevol persona física o jurídica pugui examinar el procediment. L'anunci ha de fixar el lloc d'exhibició i determinar el termini per a formular al·legacions. El termini no pot ser en cap cas inferior a 20 dies.

La compareixença en el tràmit d'informació pública no atorga, per si mateixa, la condició d'interessat.

**4) Prova.** La prova és l'acte o conjunt d'actes encaminats a demostrar l'existència o inexistència de les dades que s'han de tenir en compte en resoldre l'expedient.

La prova es pot fer per qualsevol dels mitjans admesos (testifical, documental, pericial, reconeixement).

La prova es pot practicar d'ofici quan l'Administració no tingui per certs els fets al·legats pels interessats o la naturalesa del procediment ho exigeixi. L'instructor és qui ha d'acordar l'obertura del període de prova per un termini no superior a trenta dies ni inferior a deu.

La prova, la pot sol·licitar l'interessat. En aquest cas, cal que l'Administració l'accepti. Ara bé, només pot ser rebutjada quan sigui manifestament improcedent o innecessària. El rebuig s'ha de fer mitjançant una resolució motivada.

Pel que fa a la pràctica de la prova, l'Administració ha de comunicar als interessats, amb prou antelació l'inici de les actuacions necessàries per a la realització de les proves que hagin estat admeses. En la notificació corresponent s'ha de consignar el lloc, la data i l'hora en què es practicarà la prova, amb l'avertiment, si escau, que l'interessat pot nomenar tècnics perquè l'assisteixin.

La LPAC estableix uns mecanismes per a sufragar els costos de la pràctica de les proves.

**5) Audiència de l'interessat.** Aquest tràmit implica la possibilitat de donar participació a l'interessat en el procediment abans de dictar la resolució corresponent, donant-li l'oportunitat d'examinar l'expedient complert i de formular les al·legacions i presentar els documents que consideri oportuns.

L'audiència s'ha d'acordar en el tràmit immediatament anterior a la formulació de la proposta de resolució. El termini per a fer-la no pot ser inferior a deu ni superior a quinze dies. Aquest tràmit serà anterior a la sol·licitud de l'informe de l'òrgan competent per a l'assessorament jurídic o a la sol·licitud del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma.

L'omissió del tràmit d'audiència dóna lloc a la nul·litat de les actuacions per ocasionar indefensió a l'interessat. No obstant això, es pot prescindir de l'audiència de l'interessat quan per la resolució no es tinguin en compte altres fets ni altres al·legacions o proves que les adduïdes per l'interessat.

#### **5.6.4. Finalització del procediment administratiu**

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

La fase d'instrucció comprèn els sis tràmits següents:

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

La resolució ha de decidir totes les qüestions que es dedueixen de l'expedient, tant si han estat plantejades pels interessats com si no ho han estat, i aquelles altres derivades d'aquest. Quan resolgui qüestions no plantejades pels interessats, ho ha de posar en coneixement previ d'aquests, i els ha de donar un termini no superior a quinze dies perquè formulin al·legacions.

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

**2) Terminació convencional.** Les administracions públiques poden formalitzar acords, pactes, convenis o contractes amb persones tant de dret públic com privat, sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encomanat, amb l'abast, els efectes i el règim jurídic específic que en cada cas prevegi la disposició que ho reguli. Aquests actes poden tenir la consideració de finalitzadors del procediment administratiu o es poden inserir amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que hi posi fi<sup>66</sup>.

(<sup>66</sup>) Art. 86 LPAC.

Aquests instruments han d'establir com a contingut mínim la identificació de les parts intervinguts, l'àmbit personal, funcional i territorial, i el termini de vigència, i s'han de publicar o no segons la seva naturalesa i les persones a les quals estiguin destinats.

**3) Desistiment.** Implica la manifestació de voluntat de l'interessat que no prossegueixi el procediment, perquè es resolgui la petició que ha fet. El desistiment només té efectes sobre el procediment, i no sobre el dret que pugui fonamentar la petició; per tant, la pot retirar en qualsevol moment posterior.

L'Administració ha d'acceptar el desistiment i declarar conclús el procediment, excepte en cas que, si s'han personat al procediment tercers interessats, instin la seva continuació en el termini de deu dies des que van ser notificats del desistiment.

Si la qüestió suscitada per la incoació del procediment té interès general o és convenient substanciar-la per la seva definició i el seu aclariment, l'Administració pot limitar els efectes del desistiment<sup>67</sup>.

(<sup>67</sup>) Art. 94 LPAC.

**4) Renúncia.** La renúncia té els mateixos efectes que el desistiment, però la renúncia fa referència al dret en què es basa la petició, i té efectes materials i no només procedimentals, atès que l'interessat perd la titularitat del dret afectat i, per tant, no pot reproduir en el futur la petició que es fonamenta en el dret al qual va renunciar, com sí que passa amb el desistiment. La renúncia només és procedent quan no estigui prohibida per l'ordenament jurídic.

**5) Caducitat.** En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat quan es produeixi la seva paralització per una causa imputable a aquest, l'Administració l'ha d'advertir que, transcorreguts tres mesos, es produirà la caducitat d'aquest. Un cop finalitzat aquest termini sense que el particular requereixi faci les activitats necessàries per a reanudar la tramitació, l'Administració acorda l'arxiu de les actuacions, i ho ha de notificar a l'interessat.

Pot no ser aplicable la caducitat en cas que la qüestió suscitada afecti l'interés general o sigui convenient substanciar-la per a la seva definició i el seu aclariment<sup>68</sup>.

(<sup>68</sup>)Art. 92 LRJPAC.

**6) Silenci administratiu.** Finalment, com ja s'ha vist, el procediment pot finalitzar per silenci administratiu.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 4.5 d'aquest mòdul.

### 5.7. La tramitació simplificada del procediment administratiu

La LPAC ha previst la possibilitat de tramitar simplificadament el procediment administratiu quan raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment així ho aconsellin. La tramitació simplificada del procediment administratiu es pot acordar d'ofici o a sol·licitud de la persona interessada<sup>69</sup>.

(<sup>69</sup>)Art. 96 LPAC.

Els procediments que es tramin de manera simplificada s'hauran de resoldre en el termini de 30 dies i constaran dels següents tràmits:

- a) Inici del procediment d'ofici o a sol·licitud de l'interessat.
- b) Esmena de la sol·licitud presentada, si escau.
- c) Al·legacions formulades a l'inici del procediment durant el termini de cinc dies.
- d) Tràmit d'audiència, únicament quan la resolució hagi de ser desfavorable per a l'interessat.
- e) Informe del servei jurídic, quan aquest sigui preceptiu.
- f) Informe del Consell General del Poder Judicial, quan aquest sigui preceptiu.
- g) Dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma en els casos en què sigui preceptiu.
- h) Resolució.

Si el procediment exigeix dur a terme un altre tràmit, caldrà que se sigui tramitat de manera ordinària.

## 5.8. La revisió dels actes en via administrativa

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

La LPAC dedica el títol V a la revisió dels actes en via administrativa. Aquest títol és format per dos capítols dedicats a la "revisió d'ofici" i als "recursos administratius". En aquest punt centrarem la nostra atenció en els mecanismes mitjançant els quals les administracions públiques reconsideren els actes administratius que han produït i els substitueixen per actes administratius diferents.

Sota el nom de revisió d'ofici s'agrupen dues institucions: la revisió d'ofici i la revocació, que es tracten a continuació.

### 5.8.1. La revisió d'ofici

En general, podríem dir que els actes administratius s'extingeixen per les mateixes causes que ho fan els actes jurídics en general. Així, per exemple, si de l'acte es deriva l'obligació d'efectuar una prestació determinada, aquest s'extingeix amb el compliment d'aquesta. També s'extingeix quan l'acte estableix una condició resolutòria o un terme final, quan concorri la condició o s'hagi complert el termini.

Hi ha particularitats a aquests principis generals, una de les quals és constituïda per la revisió d'ofici. Com ja s'ha esmentat, en virtut del principi d'autotutela que tenen les administracions públiques, aquestes poden declarar unilateralment i de manera executòria l'extinció de l'acte quan concorrin les causes establertes per l'ordenament jurídic.

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

La revisió no la poden exercir quan, per la prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis<sup>70</sup>.

(70) Art. 110 LPAC.

S'ha de fer una distinció, en relació amb la revisió dels actes, entre la dels actes declaratius de drets i la dels actes de gravamen.

En aquest segon cas, actes de gravamen o no declaratius de drets, siguin expressos o pressumptes, l'Administració pública pot en qualsevol moment revocar els seus actes, sempre que la revocació no sigui contrària a l'ordenament jurídic<sup>71</sup>.

(71) Art. 109.1 LPAC.

En cas que l'Administració vulgui revisar un acte declaratiu de drets les cauteles estableties a la LPAC són més grans i cal seguir el procediment següent:

**1) Iniciació.** El procediment es pot iniciar per iniciativa pròpia de l'Administració pública o a sol·licitud de l'interessat. Els actes objecte de la revisió han de ser:

- Declaratoris de drets.
- Ferms en via administrativa.
- Nuls de ple dret.

La iniciativa per la revisió dels actes nuls es pot efectuar en qualsevol moment.

**2) Procediment.** El procediment s'ha d'instruir i resoldre seguint les disposicions que estableix el títol IV LPAC que ja coneixem.

L'òrgan competent per a resoldre pot suspendre l'execució de l'acte quan aquesta pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil.

La resolució que culmini el procediment de la revisió d'ofici basat en la nul·litat de l'acte ha de tenir un dictamen previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la comunitat autònoma. En aquest cas, el dictamen ha de ser favorable<sup>72</sup>.

(72) Art. 106.2 LPAC.

**3) Terminació.** El procediment finalitzarà amb una resolució que declari, si escau, la nul·litat de l'acte en qüestió. Aquesta resolució pot establir les indemnitzacions que sigui procedent reconèixer als interessats si hi concorren les causes que estableix la LRJSP en relació amb la responsabilitat de les administracions públiques.

El termini per a resoldre és de sis mesos i transcorregut aquest termini sense que s'hagi dictat cap resolució es pot entendre que la resolució es desestimatòria, d'acord amb el que s'estableix amb caràcter general pels actes presumptes.

Contra la resolució, que exhaureix la via administrativa, no es pot interposar cap recurs administratiu i l'única possibilitat d'impugnació és mitjançant la jurisdicció contenciosa administrativa.

### 5.8.2. La declaració de lesibilitat

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

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

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

### 5.8.3. Revocació dels actes administratius

Les administracions públiques poden revocar en qualsevol moment els seus actes de gravamen o desfavorables, sempre que la revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, o sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic<sup>73</sup>.

(73) Art. 109 LPAC.

D'acord amb aquesta definició es poden revocar els actes de gravamen o desfavorables. És freqüent que la revocació, a més de fer-se per motius de legalitat, es faci per motius d'oportunitat, és a dir, quan l'Administració consideri que l'acte que ha dictat és inadequat per a cobrir els interessos públics. La revocació es justifica pel fet que l'Administració considera que l'acte, tot i ser ajustat a la legalitat, és inadequat per a aconseguir el que pretenia quan el va dictar.

### 5.8.4. Errors materials

Les administracions públiques poden rectificar en qualsevol moment, d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes<sup>74</sup>.

(74) Art. 109.2 LPAC.

## 6. Els contractes del sector públic

L'Administració pública canalitza la seva activitat no solament a través d'actes unilaterals, sinó també a través del concert de les voluntats amb altres administracions públiques o ciutadans mitjançant acords, convenis o contractes.

Els contractes del sector públic són una manifestació de l'activitat convencional realitzada per les administracions públiques. Aquesta activitat ha anat adquirint cada cop més importància en la mesura que les administracions públiques requereixen la col·laboració privada per a assolir les finalitats d'interès públic i amb la voluntat d'incrementar la legitimitat de les seves decisions.

Actualment els contractes del sector públic estan regulats amb caràcter bàsic al Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de la Llei de contractes del sector públic, mitjançant la qual es va traslladar al nostre ordenament jurídic la Directiva 2004/18/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 31 de març de 2004.

### Contractes del sector públic i dret comunitari europeu

Els darrers anys la regulació dels contractes del sector públic ha estat objecte d'una evolució significativa influïda per la Unió Europea, que ha anat aprovant tot un conjunt de directives en aquesta matèria. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea també ha incidit en aquest procés. Actualment, aquesta matèria es troba regulada a la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE<sup>75</sup>.

Abans d'analitzar els principals elements que configuren el règim jurídic dels contractes del sector públic, cal apuntar que no tots els contractes en què participa una administració pública són un contracte administratiu. D'acord amb el TRLCSP, són contractes administratius els que el TRLCSP tipifica com a contractes del sector públic i altres contractes diferents però vinculats al gir o tràfic específic de les administracions públiques, per a satisfer de manera directa o immediata una finalitat pública de la competència específica d'aquella o per què així ho declara una llei.

Són contractes privats els subscrits per entitats que no tinguin la condició d'Administració pública i els contractes de serveis financers, artístics, d'espectacles i de subscripcions que formalitzin les administracions públiques. En aquest cas, només els és aplicable el TRLCSP pel que fa a la preparació i adjudicació, però no respecte als efectes i l'extinció, que es regeixen pel dret privat.

### Lectura recomanada

J. M. Gimeno Feliú (ed.) (2009). *El derecho de los contratos del sector público. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Saragossa [en línia].

<sup>(75)</sup>Sobre l'efecte directe d'aquesta norma vegeu la Recomanació de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat als òrgans de contractació en relació amb l'aplicació de les noves directives de contractació pública de 15 de març de 2016.

## 6.1. Àmbit d'aplicació

Podem distingir entre l'àmbit d'aplicació subjectiu i l'àmbit d'aplicació objectiu.

### 6.1.1. Àmbit d'aplicació subjectiu

El TRLCSP ha distingit diferents nivells d'aplicació en funció de la naturalesa jurídica dels subjectes, com es recull en el quadre següent.

| Nivells d'aplicació subjectiu |   |   |
|-------------------------------|---|---|
| Administració pública         | Administració General de l'Estat.<br>Administracions de les comunitats autònombes.<br>Entitats que integren l'Administració local.<br>Entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social.<br>Organismes autònoms.<br>Universitats públiques.<br>Entitats de dret públic que, amb independència funcional o amb una especial autonomia reconeguda per la Llei, tinguin atribuïdes funcions de regulació o control de caràcter extern sobre un determinat sector o activitat.<br>Entitats de dret públic vinculades a una o diverses administracions públiques o que depenguin d'aquestes, que compleixin alguna de les característiques següents: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que l'activitat principal no consisteixi en la producció en règim de mercat de béns i serveis destinats al consum individual o col·lectiu, o que efectuïn operacions de redistribució de la renda i de la riquesa nacional, en tot cas sense ànim de lucre.</li> <li>• Que no es finançin majoritàriament amb ingressos, sigui quina sigui la seva naturalesa, obtinguts com a contrapartida al lliurament de béns o a la prestació de serveis.</li> </ul> | Tot TRLCSP.   |
| Poder adjudicador             | <b>a)</b> Les administracions públiques.<br><b>b)</b> Tots els altres ens, organismes o entitats amb personalitat jurídica pròpia que hagin estat creats específicament per a satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil, sempre que un altre poder adjudicador finani majoritàriament la seva activitat, controli la seva gestió o nomeni mes de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància.   | Regulació sobre preparació i adjudicació de contractes. |

| <b>Nivells d'aplicació subjectiu</b> |  |  |
|--------------------------------------|--|--|
| Entitat del sector públic            | <p>a) Els anteriors.</p> <p>b) Les societats mercantils en el capital social de les quals la participació, directa o indirecta, d'entitats sigui superior al 50 per cent.</p> <p>c) Els consorcis dotats de personalitat jurídica pròpia.</p> <p>d) Les fundacions segons el previst en la Llei.</p> <p>e) Les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social.</p> <p>f) Qualsevol ens, organismes o entitats amb personalitat jurídica pròpia, que hagin estat creats específicament per a satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil, sempre que un altre ens del sector públic finançi majoritàriament la seva activitat, controli la seva gestió o nomeni més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància.</p> <p>g) Les associacions constituïdes pels ens, organismes i entitats esmentats en les lletres anteriori.</p> | Només algunes disposicions TRLCSP i normes específiques sobre preparació i adjudicació per a garantir els principis d'igualtat, lliure concorrència i transparència. |

A més, cal tenir en compte que el TRLCSP preveu que també s'aplicarà als contractes subvencionats per ens del sector públic, i també a contractes d'obres que subscriguin els concessionaris d'obres públiques amb tercers.

### **6.1.2. Àmbit d'aplicació objectiu**

El TRLCSP exclou la seva aplicació a tot un conjunt de contractes o acords en què participin administracions públiques, com ara:

- La relació de serveis dels funcionaris públics i els contractes regulats per la legislació laboral.
- Les relacions derivades de la prestació per part de l'Administració d'un servei públic que els administrats tenen la facultat d'utilitzar mitjançant l'abonament d'una tarifa.
- Els convenis interadministratius o amb particulars.
- Els acords de l'Estat amb altres estats o organitzacions internacionals.

També estan exclosos de l'aplicació del TRLCSP els contractes de compravenda, donació, permuta, arrendament i altres negocis jurídics anàlegs sobre béns immobles, propietats incorporals i valors negociables.

#### **Teoria dels actes separables**

Els actes que dicti l'Administració pública en la preparació i adjudicació dels contractes privats són actes administratius separables i es poden impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa. En canvi, pel que fa referència al compliment del contracte, la seva interpretació o extinció correspon a l'ordre jurisdiccional civil.

Cal tenir en compte que el TRLCSP inclou, per influència de la legislació comunitària, la categoria dels contractes subjectes a regulació harmonitzada. Els contractes subjectes a regulació harmonitzada són els de col·laboració entre el sector públic i el sector privat en tot cas i els d'obres, concessió d'obres públiques, subministrament i serveis que arribin al llindar econòmic previst en la llei. Els contractes subjectes a regulació harmonitzada tenen un règim de publicitat més intens (per exemple, s'han de publicar en el diari oficial de la unió europea) i estan sotmesos a altres normes més estrictes per a garantir els principis d'igualtat i concorrència.

## 6.2. Tipus de contractes del sector públic

El TRLCSP identifica un conjunt de contractes:

- **Contracte d'obres<sup>76</sup>.** Segons el TRLCSP són contractes d'obres els que tenen per objecte la realització d'una obra, és a dir, els treballs de construcció o d'enginyeria civil, destinats a complir per si mateix una funció econòmica o tècnica, que tingui per objecte un bé immoble, que respongui a les necessitats especificades per l'entitat del sector públic contractant.  
<sup>(76)</sup>Art. 6 TRLCSP.
- **Contracte de concessió d'obra pública<sup>77</sup>.** D'acord amb el TRLCSP són contractes que tenen per objecte la realització per part del concessionari d'algunes de les prestacions pròpies del contracte d'obra, incloses les de restauració i reparació de construccions existents, i la conservació i el manteniment dels elements construïts, i en què la contraprestació a favor d'aquell consisteix, o bé únicament en el dret a explotar l'obra, o bé en aquest dret acompanyat del de percebre un preu. En aquest contracte, el contractista assumeix el risc del contracte en funció de la inversió realitzada. La seva durada no pot excedir els 40 anys, tot i que la llei preveu alguns supòsits de pròrroga.  
<sup>(77)</sup>Art. 7 TRLCSP.
- **Contracte de gestió de serveis públics<sup>78</sup>.** És aquell en virtut del qual una administració pública encomana a una persona, natural o jurídica, la gestió d'un servei la prestació del qual ha estat assumida com a pròpia de la seva competència per l'Administració que l'encomana. El TRLCSP preveu diferents modalitats de contracte de gestió de serveis públics: concessió (per la qual l'empresari gestiona el servei al seu propi risc i ventura); gestió interessada (l'Administració i l'empresari participen en els resultats de l'explotació del servei en la proporció que estableixi el contracte); concert (una persona natural o jurídica que realitza prestacions anàlogues a les que constitueixen el servei públic de que es tracti); societat d'economia mixta (l'Administració participa, per si mateixa o per mitjà d'una entitat pública, en concorrència amb persones naturals o jurídiques).  
<sup>(78)</sup>Art. 8 i 277 TRLCSP.

- **Contracte de subministraments<sup>79</sup>**. És el que té per objecte l'adquisició, l'arrendament financer o l'arrendament, amb opció de compra o sense, de productes o béns mobles.
- **Contracte de serveis<sup>80</sup>**. Té per objecte prestacions de fer consistents en l'exercici d'una activitat o dirigides a l'obtenció d'un resultat diferent d'una obra o subministrament. La principal diferència amb el contracte de gestió de serveis públics és que aquest fa referència a serveis que es presten als ciutadans, mentre que el contracte de serveis inclou serveis que l'Administració necessita per al seu funcionament. La durada d'aquests contractes és de quatre anys, prorrogable fins a sis.
- **Contracte de col·laboració entre el sector públic i el privat<sup>81</sup>**. És aquell mitjançant el qual una administració pública encarrega a una entitat de dret privat, per un període determinat, la realització d'una actuació global i integrada, que comprengui, a més del finançament d'inversions immaterials, obres i subministraments necessaris, o bé la construcció, instal·lació o transformació d'obres, equips, sistemes i productes o béns complexos, o bé la fabricació de béns o la prestació de serveis de tecnologia específicament desenvolupada i avançada, o bé altres prestacions de serveis lligades al desenvolupament per l'Administració pública de serveis públics o una actuació d'interès general que li hagi estat encomanada.

(79) Art. 9 TRLCSP.

(80) Art. 10 TRLCSP.

(81) Art. 11 TRLCSP.

### 6.3. Principis bàsics de la contractació del sector públic

#### 6.3.1. Requisits dels contractes

Els requisits són comuns per a tots els contractes de l'Administració (administratius i privats).

D'una banda, trobem els principis de publicitat i concorrència, excepte els casos previstos en la Llei, i els d'igualtat i no-discriminació. També la necessitat i idoneïtat del contracte.

D'altra banda, el TRLCSP preveu els requisits dels contractes que a continuació passem a comentar breument.

#### 6.3.2. Òrgans de contractació

Els òrgans de contractació són els que tenen la competència per a contractar.

En l'Administració de l'Estat la competència ordinària per a contractar la tenen els ministres i els secretaris d'Estat en l'àmbit de les seves respectives competències. En les administracions públiques autonòmiques caldrà atenir-se al

que estableixin les seves respectives normes (aquesta és una manifestació de la potestat d'autoorganització). En els ens locals l'òrgan competent és l'alcalde o el Ple de la corporació, en funció de la quantia del contracte.

En el cas de l'Administració institucional tenen la competència per a contratar els seus representants legals (amb excepcions per raó de la quantia del contracte).

En l'activitat de contractació hi ha d'haver l'assistència d'una mesa de contractació que formula la proposta d'adjudicació a l'òrgan de contractació.

El TRLCSP estableix la previsió de la constitució de junes de contractació perquè actuin com a òrgans de contractació en el Ministeri o organisme autònom dins els límits imposats pel ministre en els casos previstos per la mateixa llei.

El TRLCSP preveu la possibilitat de crear centrals de contractació que s'encarreguin de centralitzar la contractació d'obres, serveis i subministraments quan tinguin característiques essencialment homogènies.

El TRLCSP ha creat el perfil del contractant amb la finalitat d'assegurar la transparència i l'accés públic a la informació relativa a la seva activitat contractual a través de la seu electrònica. El perfil de contractant pot incloure qualssevol dades i informacions referents a l'activitat contractual de l'òrgan de contractació, com ara els anuncis d'informació prèvia, les licitacions obertes o en curs i la documentació relativa a aquestes, les contractacions programades, els contractes adjudicats, els procediments anul·lats, i qualsevol altra informació útil de tipus general.

### **6.3.3. Requisits per a contractar amb l'Administració**

Per a contractar amb el sector públic cal plena *capacitat d'obrar i solvència econòmica, finançera i tècnica o professional*. En alguns casos la solvència s'ha d'acreditar mitjançant la classificació del contractista.

La *classificació* és la constatació administrativa que els empresaris reuneixen les característiques determinades al TRLCSP, que els habiliten per a concórrer a l'adjudicació a una determinada categoria de contractes en funció de la classificació que els hagi estat atorgada. La duració de les classificacions és temporal.

La llei preveu algunes *prohibicions de contractar*. Aquestes comporten la nul·litat de ple dret de l'adjudicació.

#### **Prohibicions de contractar**

Les següents són algunes prohibicions de contractar:

- Falta de capacitat i solvència o contracte en favor de persones incurses en alguna de les circumstàncies que preveu el TRLCSP, per exemple haver estat condemnat per

determinats delictes: falsedat, malversació de cabdals públics, tràfic d'influències, ús d'informació privilegiada o delictes contra la Hisenda Pública, fallida.

- Estar dins d'un dels supòsits d'incompatibilitat d'alts càrrecs o de personal al servei de les administracions públiques.
- No trobar-se al corrent en el compliment de les obligacions tributàries o de la Seguretat Social, etc.

A més, els contractistes han de constituir en determinats casos una garantia que, amb caràcter general és del 5% de l'import de l'adjudicació. Hi ha la possibilitat de constituir una garantia global útil per tots els contractes que un contractista subscrigui amb una administració pública.

#### **6.3.4. Objecte i preu**

L'objecte del contracte ha de ser determinat i la seva necessitat pels fins del servei públic corresponent s'ha de justificar en l'expedient de contractació.

El contingut del contracte figura en els plecs de clàusules del contracte. El TRLCSP distingeix entre els plecs de clàusules administratives i els de prescripcions tècniques, segons que facin referència a les qüestions econòmiques i jurídiques vinculades al contracte o a les pròpiament tècniques. També distingeix entre les clàusules particulars o específiques d'un determinat contracte i les generals que pot adoptar una administració pública perquè s'ajustin tots els contractes d'un determinat tipus. El TRLCSP preveu la possibilitat que els plecs puguin incloure algunes condicions específiques de tipus mediambiental o social o que persegueixin eliminar les desigualtats entre home i dona, o facilitar la integració de persones amb discapacitat.

El preu ha de ser cert, s'ha d'expressar en moneda euros i s'ha d'abonar al contractista en funció de la prestació realment efectuada i d'acord amb el que s'hagi convingut. El TRLCSP preveu un sistema de revisió de preus per quan concorrin determinades circumstàncies.

#### **6.4. L'adjudicació dels contractes**

Un cop l'Administració ha reconegut la necessitat de subscriure un contracte, ha d'escollar l'empresari perquè l'executi i el compleixi. La selecció del contractista se circumscriu a importants pautes que tendeixen a garantir no solament els principis de no-discriminació, publicitat i concorrència en la contracció de les administracions públiques, sinó també a aconseguir que aquesta elecció sigui en la mesura del possible el més beneficiosa per l'interès públic, bé pel menor cost del contracte, bé per la seva qualitat o per les garanties en l'execució.

Els empresaris només poden presentar una proposta. En particular, la llei estableix la prohibició que els interessats que concorren a la licitació d'un contracte presentin de manera simultània més d'una oferta. Si s'adverteix

l'incompliment, la Llei preveu la no-admissió de cap de les seves propostes. L'excepció es preveu en els casos en què els plecs de clàusules permetin formular variants o altres alternatives al projecte elaborat per l'Administració.

Les proposicions s'han d'ajustar als models que estableixin els plecs de clàusules administratives. La seva presentació suposa una oferta irrevocable, alhora que acceptació de les condicions establertes en els plecs.

El TRLCSP ha introduït les directrius exigides en el dret comunitari.

## 6.5. Procediment d'adjudicació

El TRLCSP preveu els procediments d'adjudicació següents:

- 1) **Procediment obert**, en què qualsevol empresari interessat pot presentar una proposició i queda exclosa tota negociació dels termes del contracte amb els licitadors. Cal fer públic l'anunci de la convocatòria de la licitació al BOE i, en el cas dels contractes subjectes a regulació harmonitzada, també al DOUE.
- 2) **Procediment restringit**, en què només poden presentar proposicions els empresaris que, a sol·licitud seva i atenent la seva solvència, siguin seleccionats per l'òrgan de contractació. En aquest procediment està prohibida qualsevol negociació dels termes del contracte amb els sol·licitants o candidats. El règim de publicitat és el mateix que en el procediment obert.
- 3) **Procediment negociat**, en què l'adjudicació recau en el licitador justificantment elegit per l'òrgan de contractació després d'efectuar consultes amb diversos candidats i negociar les condicions del contracte amb un o diversos d'ells. Aquest procediment només es pot utilitzar quan concorrin determinades circumstàncies, com ara que la quantia del contracte no sigui superior al milió d'euros en el contracte d'obres, 500.000 euros i una durada no superior a cinc anys en els de gestió de serveis públics i 100.000 euros en la resta de casos. Pel que fa a la publicitat, es pot distingir entre el procediment negociat amb publicitat (casos en què ho preveu la normativa comunitària o per raó de la quantia del contracte) i sense publicitat.
- 4) **Diàleg competitiu**, quan l'òrgan de contractació dirigeix un diàleg amb els candidats seleccionats, amb la sol·licitud prèvia dels mateixos candidats, a fi de desenvolupar una o diverses solucions susceptibles de satisfer les seves necessitats i que serviran de base perquè els candidats elegits presentin una oferta. Aquest procediment es pot usar en els casos de contractes complexos i, en tot cas, en el contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat.

5) **Concursos de projectes** són els procediments encaminats a l'obtenció de plànols o projectes, principalment en els camps de l'arquitectura, l'urbanisme, l'enginyeria i el processament de dades, mitjançant una selecció que, després de la licitació corresponent, s'encomana a un jurat.

A més, cal tenir en compte que, per a racionalitzar i ordenar l'adjudicació de contractes, les administracions públiques poden conoure acords marc, articular sistemes dinàmics o centralitzar la contractació d'obres, serveis i subministraments en serveis especialitzats.

## 6.6. Selecció de l'adjudicatari

Mitjançant la selecció de l'adjudicatari es persegueix adjudicar el contracte a l'oferta econòmicament més avantatjosa, que es pot referir únicament a la que tingui el preu més baix, però els plecs també poden preveure altres criteris de selecció vinculats a l'objecte del contracte, com ara la qualitat, la fórmula que es pot usar per a revisar les retribucions lligades a la utilització de l'obra o a la prestació del servei, el termini d'execució o lliurament de la prestació, el cost d'utilització, les característiques mediambientals o vinculades a la satisfacció d'exigències socials que responguin a necessitats definides en les especificacions del contracte, prèvies de les categories de població especialment desfavorides a les quals pertanyin els usuaris o beneficiaris de les prestacions que s'han de contractar, la rendibilitat, el valor tècnic, les característiques estètiques o funcionals, la disponibilitat i el cost dels recanvis, el manteniment, l'assistència tècnica, el servei postvenda o altres de semblants.

### Subhasta electrònica

D'acord amb el TRLCSP, als efectes de l'adjudicació del contracte, es pot dur a terme una subhasta electrònica, articulada com un procés iteratiu, que té lloc després d'una primera valuació completa de les ofertes, per a la presentació de millors en els preus o de nous valors relatius a determinats elements de les ofertes que les millorin en conjunt, basat en un dispositiu electrònic que en permeti la classificació mitjançant mètodes d'valuació automàtics. La subhasta electrònica es pot utilitzar en els procediments oberts, en els restringits i en determinats casos en els negocis.

Un cop s'han presentat les diferents proposicions, la Mesa de Contractació les valora i classifica. Posteriorment, l'òrgan de contractació adjudica provisòriament el contracte, ho notifica als licitadors i ho publica en el diari oficial que correspongui i en el perfil del contractant. A continuació, transcorreguts els terminis previstos i si no hi ha cap recurs pendent de resoldre's, s'acorda l'adjudicació definitiva sempre que l'adjudicatari hagi presentat la documentació requerida i s'hagi constituït la garantia exigida. Finalment, el contracte es formalitza en un document administratiu en el termini de 10 dies hàbils des de la notificació de l'adjudicació definitiva, requisit perquè pugui començar la seva execució.

Els actes administratius separables del contracte, l'acte d'adjudicació definitiva i la resolució que posa fi a l'expedient de contractació que aprova els plecs corresponents són susceptibles de recurs en via administrativa i, si posa fi a la via administrativa, davant els tribunals contenciosos administratius.

El TRLCSP ha previst el recurs administratiu especial en matèria de contractació administrativa que substitueixen, en determinats casos, els recursos d'alçada i reposició (adjudicació provisional, plecs, actes de tràmit qualificats, etc.). El recurs, el poden interposar els licitadors però també els que es vegin perjudicats o afectats en els seus drets o interessos legítims per l'acte objecte de recurs. El termini per a interposar aquest recurs és molt breu (10 dies) i la seva tramitació és molt ràpida (5 dies per a poder presentar al·legacions i cinc dies més per a la resolució). La interposició del recurs suspèn l'acte<sup>82</sup>.

(82)Art. 40 TRLCSP.

## 6.7. L'execució dels contractes administratius

Un cop formalitzat el contracte, es procedeix al seu compliment d'acord amb el seu contingut i en el termini fixat per a fer-ho. Alhora, l'entitat contractant ha d'abonar el preu segons el que es prevegi.

D'acord amb el principi de risc i ventura del contractista, el contractista és responsable de la major (risc) o menor (ventura) onerositat de l'execució del contracte.

Si el contractista no compleix satisfactoriament el contracte i les condicions i els compromisos assumits, l'Administració li pot imposar penalitats proporcionals no superiors al 10% del valor del contracte. En cas que es demori en l'execució del contracte, l'Administració pot optar entre resoldre el contracte o imposar-li les penalitats diàries previstes en el plec de clàusules o al TRLCSP.

L'Administració ha de pagar en el termini previst. Això no obstant, si no ho fa, el contractista no té dret de maner immediata a resoldre el contracte, sinó a rebre els interessos de demora i a una indemnització pels costos del cobrament. Només si la demora és superior a quatre mesos, el contractista té dret a suspendre l'execució del contracte i si és superior a vuit mesos té dret a resoldre el contracte i al rescabalament de danys i perjudicis.

Durant l'execució del contracte, l'Administració pública gaudeix de diferents prerrogatives. Justificades per la consecució necessària de l'interès públic que persegueixen les actuacions de les administracions públiques. Malgrat que el contracte sigui *lex inter partes*, hi incideix el principi de la prevalença absoluta del fi públic, de manera que les clàusules contractuals sempre estan subordinades al concret interès públic existent, amb la qual cosa poden ser objecte de l'adaptació i flexibilització oportunes.

Les prerrogatives de l'Administració són:

- La potestat d'interpretar unilateralment el contracte i de resoldre els dubtes que sorgeixin.
- La potestat de modificació del contracte per raons d'interès públic a causa de necessitats noves o de causes imprevistes. El TRLCSP preveu, d'una banda, algunes garanties de procediment (expedient contradictori i informe dels serveis jurídics i, si escau, del Consell d'Estat o òrgan autonòmic equivalent). D'altra banda, la garantia dels drets dels contractistes. Així, el contractista està obligat a acceptar les modificacions decidides per l'Administració pública sempre que no alterin el preu inicial del contracte més d'un 20% de més o de menys, o mentre no representin una alteració substancial del projecte o la prestació pactada. En cas contrari, el contractista pot exigir la resolució del contracte. A més, el contractista té dret que l'Administració el compensi pels danys i perjudicis o els costos més elevats que pugui suposar.
- La potestat de resolució.
- Poders de direcció, ja que pot dictar instruccions per l'execució del contracte i la seva execució.
- Poders de policia que assegurin la bona marxa dels serveis públics gestionats per tercers.
- La facultat d'inspeccionar i ser informada del procés de fabricació o elaboració dels productes, objecte d'un contracte de subministrament.
- La possible suspensió del contracte per raons d'interès públic.

D'altra banda, el TRLCSP pretén assegurar la situació del contractista manténnint en tot moment l'equilibri o equació financer del contracte, de manera que qualsevol increment de costos o pèrdua de beneficis que l'alteri sigui objecte d'algun tipus de compensació que recomposi l'equilibri:

- Revisió de preus.
- Indemnització en casos de força major.
- Compensació per l'exercici del *ius variandi*.
- Doctrina del *factum principis* que persegueix el restabliment de l'equilibri financer quan aquest es veu alterat per decisions que ha pres l'Administració, sigui o no la contractant, no relacionades amb el contracte però que tenen un efecte directe sobre l'elevació del seu cost o la reducció de beneficis per part del contractista.

- Doctrina del risc imprevisible, segons la qual el contractista té dret al restabliment de l'equilibri financer del contracte quan circumstàncies sobrevingudes o imprevistes, que no constitueixin força major, determinin la seva ruptura.

## 6.8. Extinció dels contractes

Els contractes s'extingeixen pel seu compliment o per resolució administrativa.

El contracte s'entén complert quan el contractista, d'acord amb els termes acordats i a satisfacció de l'Administració, ha fet la totalitat de l'objecte contractat. L'acreditació d'aquest aspecte es porta a terme mitjançant l'acte formal de recepció, sens perjudici del termini de garantia que s'hagi establert segons el tipus de contracte, transcorregut el qual queda extingida la responsabilitat del contractista.

La resolució del contracte l'ha d'acordar l'òrgan de contractació si hi concorre alguna de les causes que ho permeten. Els efectes de la resolució difereixen segons els supòsits i la situació en què es trobi el contracte. Les causes són:

- La mort o incapacitat sobrevinguda del contractista individual o l'extinció de la personalitat jurídica.
- La declaració de concurs o d'insolvència.
- El mutu acord entre Administració i contractista.
- Per incompliment del contractista (no formalització del contracte en el termini previst, incompliment dels terminis o incompliment de les obligacions contractuals essencials).
- La falta de pagament per part de l'Administració en el termini de 8 mesos o les modificacions del contracte que superin els límits previstos.
- L'incompliment de la resta d'obligacions contractuals essencials.

Els contractes també s'extingeixen quan se'n declara la nul·litat quan concorre alguna de les causes previstes en l'ordenament jurídic. En aquest cas, s'ha de seguir el procediment previst al TRLCSP.

## 7. Els tipus d'activitat administrativa

Hi ha diferents maneres de classificar l'activitat administrativa. Tradicionalment, s'ha fet servir la classificació tripartita que va proposar Jordana de Pozas a mitjan segle passat, que classifica les formes d'intervenció administrativa en funció de la incidència que tenen en el ciutadà en activitats de policia, de servei públic i de foment.

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

### 7.1. Activitat d'intervenció

#### Classificació en funció dels sectors materials

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

<sup>(83)</sup>Tradicionalment s'havia conegut aquesta activitat com a activitat de limitació o de policia.

L'activitat d'intervenció és el tipus d'activitat mitjançant la qual l'Administració restringeix la llibertat, els drets o l'activitat dels particulars, però sense substituir amb la seva actuació l'activitat d'aquests<sup>83</sup>.

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

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

#### Art. 4 LRJSP

"Les administracions públiques que, en l'exercici de les seves competències respectives, estableixin mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigeixin el compliment de requisits per a fer una activitat, han d'aplicar el principi de proporcionalitat i escollir la mesura menys restrictiva, motivar-ne la necessitat per a la protecció de l'interès públic, i també justificar-ne l'adequació per a aconseguir les finalitats que es persegueixen, sense que en cap cas es produueixin diferències de tracte discriminatòries. Així mateix, han d'avaluar periòdicament els efectes i resultats obtinguts."

#### 7.1.1. Reglamentació

Les administracions públiques, desenvolupant mandats legals, poden imposar determinades limitacions a l'activitat dels administrats per mitjà dels reglaments.

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

### 7.1.2. Autoregulació regulada

L'autoregulació fa referència a l'existència de regulacions sorgides a iniciativa d'organitzacions privades en un determinat àmbit al qual se sotmeten les empreses d'aquell sector per a un exercici correcte d'una activitat pròpia.

El resultat de l'autoregulació no és una norma jurídica. La seva eficàcia depén de la seva acceptació per part dels seus destinataris. En alguns casos, les administracions públiques incideixen en les entitats privades en què s'origina l'autoregulació o els donen empara, i això dóna lloc al que es coneix com a autoregulació regulada.

### 7.1.3. Autoritzacions o llicències

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

#### Reial decret 1778/1994

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

La Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis al mercat interior, ha comportat la introducció de modificacions significatives en el règim jurídic de les autoritzacions. Segons la llei de transposició de la Directiva.

#### Millora de la regulació del sector serveis

El fi és impulsar la millora de la regulació del sector serveis, reduint les traves injustificades o desproporcionades en l'exercici d'una activitat de serveis i proporcionant un entorn més favorable i transparent als agents econòmics que incentivi la creació d'empreses i generi guanys en eficiència, productivitat i ocupació en les activitats de serveis, a més de l'increment de la varietat i qualitat dels serveis disponibles per a empreses i ciutadans. Així, la Llei estableix com a règim general el de la llibertat d'accés a les activitats de serveis i el seu lliure exercici en tot el territori espanyol, i regula com a excepcionals els supòsits que permeten imposar restriccions a aquestes activitats.



Llicència d'obres

La Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, estableix el principi general segons el qual l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici no estan subjectes a un règim d'autorització. Únicament es poden mantenir règims d'autorització prèvia quan no siguin discriminatoris, estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats. En particular, es considera que no està justificada una autorització quan sigui suficient una comunicació o una declaració responsa-

<sup>(84)</sup>Art. 69 LPAC.

<sup>(85)</sup>Art. 5 i 6 Llei 17/2009.

ble del prestador, per a facilitar, si és necessari, el control de l'activitat<sup>84</sup>. Els procediments i tràmits per a obtenir les autoritzacions han de ser clars i s'han de donar a conèixer amb antelació. S'aplica el silenci administratiu positiu a aquests procediments excepte en els casos en què estigui degudament justificat per una raó imperiosa d'interès general<sup>85</sup>.

#### 7.1.4. Ordres, mandats i prohibicions

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

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

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

#### 7.1.5. Inspecció, vigilància i control

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

La inspecció fa referència al conjunt de facultats de què disposen les administracions públiques per a verificar el compliment de la legalitat vigent mitjançant una constatació directa, un contacte immediat i proper sobre els fets i la realitat verificada (Rivero, 2004).

#### Referència bibliogràfica

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

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

#### **Art. 140 LPAC.**

"Les persones han de col·laborar amb l'Administració en els termes que prevegi la llei que sigui aplicable en cada cas i, a falta de previsió expressa, han de facilitar a l'Administració els informes, inspeccions i altres actes d'investigació que requereixin per a exercir les seves competències."

#### **7.1.6. La comunicació d'informació a les administracions públiques**

En el grau menor de la intervenció administrativa s'ha de consignar els deures o càrregues que l'Administració pot exigir als administrats de comunicar determinats comportaments o activitats, o bé mitjançant la remissió de la informació, o bé mitjançant la inscripció en un registre públic d'una determinada activitat o de la utilització d'un objecte<sup>86</sup>.

(86) Per exemple, la matriculació de vehicles.

Cal fer una menció especial al mecanisme de la comunicació recollit en algunes normes de règim jurídic per a traslladar els dictats de la Directiva 123/2009/CE, de serveis al mercat interior.

#### **Art. 69.2 LPAC**

"S'entén per comunicació aquell document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració pública competent les seves dades identificadores o qualsevol altra dada rellevant per a iniciar una activitat o exercir un dret."

Vinculat a aquest mecanisme, hi trobem la declaració responsable.

#### **Art. 69.1 LPAC**

"S'entén per declaració responsable el document subscrit per un interessat en què manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts a la normativa vigent per a obtenir el reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació que així ho acredita, que la posarà a disposició de l'Administració quan li sigui demandada, i que es compromet a mantenir el compliment de les obligacions anteriors durant el període de temps inherent al reconeixement o exercici esmentat."

La llei determina els efectes que es deriven de la inexactitud, falsedat o omission, de caràcter essencial, en qualsevol dada, manifestació o document que s'adjungi o s'incorpori a una declaració responsable o a una comunicació. En particular, es preveu que aquestes circumstàncies determinen la impossibilitat de continuar l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tingui constància dels fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que pertoquin<sup>87</sup>.

(87) Art. 69.4 LPAC.

### 7.1.7. Activitat administrativa sancionadora

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

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

#### 1) Principi de legalitat

##### **Art. 25.1 CE**

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

##### **Art. 25 LRJSP**

"La potestat sancionadora de les administracions públiques, reconeguda per la Constitució, s'exerceix quan hagi estat expressament reconeguda per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici."

#### 2) Principi de tipicitat

##### **Art. 27 LRJSP**

"Només constueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a tals infraccions per una llei."

##### **Art. 27 LRJSP**

"Únicament per la comissió d'infraccions administratives es poden imposar sancions que, en tot cas, han d'estar delimitades per la llei."

#### 3) Principi de culpabilitat

##### **Art. 28 LRJSP**

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

#### 4) Principi de proporcionalitat<sup>88</sup>

(88) Art. 29 LRJSP.

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

- a) El grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat.

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

## 5) Principi de *non bis in idem*

### Art. 31 LRJSP

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

Atès l'impacte d'aquesta activitat administrativa en l'esfera jurídica dels ciutadans, és important recordar l'aplicabilitat del dret a la tutela judicial efectiva als procediments sancionadors i el dret a la presumpció d'inocència<sup>89</sup>.

(89) Art. 24 CE.

En matèria sancionadora, també té una importància significativa el procediment sancionador<sup>90</sup>, que en l'actualitat està configurat com una especialitat del procediment administratiu comú.

(90) Vegeu, per exemple, art. 90 LPAC.

Finalment, també cal fer referència a altres tipus d'activitat que generalment s'han inclòs dins les activitats de limitació i que actualment tenen substancialitat pròpia.

En primer lloc, es pot fer referència a l'activitat arbitral. L'Administració<sup>91</sup> fa de mediadora entre els interessos i drets dels particulars, activitat que ni fomenta, ni dóna prestacions, ni sanciona, ni limita drets, sinó per la qual l'Administració decideix o arbitra entre pretensions contràries dels particulars, i actua, doncs, com a veritable àrbitre mediador. Decideix controvèrsies o conflictes entre els administrats sobre drets privats o administratius.

(91) Per exemple, la Junta Arbitral de Barcelona.

El contingut de l'acte arbitral s'aproxima a les sentències o decisions judicials perquè suposen una aplicació objectiva de les normes jurídiques. En tot cas, l'òrgan decisor no pot resoldre davant d'una finalitat específica, ni fins i tot de l'interès públic, sinó només d'acord amb una finalitat de justícia, semblant a la que persegueixen els tribunals de justícia. L'Administració està obligada a resoldre amb la més rigorosa imparcialitat i neutralitat.

L'activitat arbitral de l'Administració va guanyant pes dia a dia, especialment pel funcionament insatisfactori dels tribunals de justícia.

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

## 7.2. Activitat de servei públic o de prestació

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

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

### Concepcions àmplies i estrictes del servei públic

L'escola francesa del servei públic i Leon Duguit al seu capdavant van proposar la teoria del servei públic fonament del poder públic. Segons aquesta teoria, el poder públic es legitima per la seva activitat, és a dir, pels serveis públics que presta regulats pel dret administratiu. Amb el temps, però, es van observar les limitacions d'aquesta teoria, perquè no tots els serveis públics estaven regulats pel dret administratiu (per exemple, per les privatitzacions de determinats serveis), ni el dret administratiu regula únicament i exclusivament serveis públics (per exemple, per les nacionalitzacions de activitats industrials).

A partir d'aquí han sorgit concepcions més estrictes del servei públic, segons les quals aquest és un títol que legitima la intervenció administrativa en el marc del que preveu la Constitució i en relació amb l'activitat que duu a terme la iniciativa privada (art. 128 CE).

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

En primer lloc, tot i que és possible l'existència de monopolis públics, en el marc del dret comunitari europeu i dels principis de defensa de la competència, pot no excloure's la intervenció privada.

En segon lloc, la gestió dels serveis públics la pot fer la mateixa Administració (gestió directa) o es pot fer per mitjà d'empreses privades o iniciatives socials (gestió indirecta). La gestió directa es pot donar a través de diferents fòrmules organitzatives: autonomia de gestió en el si d'una administració pública mitjançant la creació d'una unitat especialitzada; creació d'un organisme públic (organisme autònom, entitat de dret públic); creació d'una societat mercantil amb capital públic. La gestió indirecta es pot gestionar mitjançant diferents tipus de fòrmules: concessió, concert, gestió interessada o societats d'economia mixta.

### Lectura recomanada

Vegeu l'evolució del concepte de servei públic a: T. R. Fernández Rodríguez (1999). "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línia).

### Lectura recomanada

L. Morell Ocaña (1999). "La organización y las formas de gestión de los servicios en los últimos cincuenta años". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línia).

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

### **Els serveis d'interès general**

"Los servicios de interés general abarcan una amplia gama de actividades, que va desde las grandes industrias de red como la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la retransmisión audiovisual y los servicios postales, a la educación, el suministro de agua, la gestión de los residuos, la salud y los servicios sociales. Estos servicios son esenciales para la vida cotidiana de los ciudadanos y las empresas, y reflejan el modelo de sociedad europea.

Aunque su alcance y organización varíen perceptiblemente según la historia y cultura de la intervención estatal, los servicios generales pueden definirse como los servicios, tanto económicos como no económicos, que los poderes públicos clasifican de interés general y someten a obligaciones específicas de servicio público. Ello significa que es esencialmente responsabilidad de los poderes públicos, al nivel que corresponda, decidir la naturaleza y el alcance de un servicio de interés general. Los poderes públicos pueden decidir ofrecer los servicios propiamente dichos o encomendarlos a otras entidades, que pueden ser públicas o privadas, y actuar por motivos lucrativos o por motivos no lucrativos.

La prestación y organización de estos servicios se someten a las normas del Tratado CE sobre mercado interior y competencia."

Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, el Consell, el Comitè Econòmic i Social Europeu i el Comitè de les Regions que acompaña la comunicació "Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno". Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo de 20 de noviembre de 2007 [COM(2007) 725 final]

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

### **7.3. Activitat de foment o incentivadora**

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

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

#### **Exemples de l'activitat administrativa de foment**

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

- Mesures honorífiques (condecoracions militars o civils, atorgament de títols nobiliaris, títols i qualificacions acadèmiques).
- Distincions (certificats de qualitat, etiquetatge ecològic).
- Mesures jurídiques (concessió del privilegi d'expropiació forçosa, atorgament de concessió als descubridors de mines o aigües subterrànies, etc.).

- Mesures econòmiques (primes, subvencions, desgravacions fiscals).

La mesura de foment paradigmàtica és la subvenció.

D'acord amb l'article 2 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions:

"S'entén per subvenció, als efectes d'aquesta Llei, qualsevol disposició dinerària realitzada per qualssevol dels subjectes que preveu l'article 3 d'aquesta Llei, a favor de persones públiques o privades, i que compleix els requisits següents:

- a) Que el lliurament es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris.
- b) Que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte, la realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja efectuats o per a efectuar, o la concorrència d'una situació, i el beneficiari ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert.
- c) Que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública."

### **Activitat de foment i lliure competència**

Darrerament s'ha anat analitzant l'impacte de l'activitat de foment i, en particular, de les ajudes públiques en la lliure competència. En aquesta qüestió hi ha tingut un paper significatiu la Unió Europea. Pel que fa al cas, es pot recordar que l'article 29 TUE preveu que "... són incompatibles amb el mercat comú, en la mesura que afectin els intercanvis comercials entre estats membres, els ajuts atorgats pels estats o mitjançant fons estatals, sota qualsevol forma, que falsegin o ameninçin falsejar la competència, i afavoreixin determinades empreses o produccions".

Actualment ha anat sorgint una tendència creixent a la proceduralització en l'atorgament de subvencions per a evitar la gran discrecionalitat de què gaudia l'Administració per a atorgar-les. L'article 22 i següents de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, preveu el procediment per a l'atorgament de les subvencions que persegueix garantir els principis de publicitat, concorrència i objectivitat.

## 8. El control de l'activitat administrativa

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

En aquest apartat s'analitzaran els mecanismes de control administratiu i contencions administratiu.

### 8.1. Els recursos administratius

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

D'aquesta definició es poden extreure els elements caracteritzadors del recurs administratiu següents:

- Els recursos administratius tenen com a pressupòsit l'existència d'un acte administratiu previ, contra el qual s'interposa el recurs, que en sol·licita l'anul·lació o reforma.
- Els recursos administratius tenen per objecte actes administratius definitius, o de tràmit que impedeixin la continuïtat del procediment administratiu o produixin indefensió.
- Els recursos administratius només els poden interposar les persones legitimades, és a dir, els titulars d'un dret subjectiu o interès legítim en l'assumpte al qual fa referència l'acte objecte de recurs.
- Els recursos administratius s'interposen davant la mateixa Administració autora de l'acte objecte de recurs, que és qui l'ha de resoldre.
- Els recursos administratius perseguen la modificació o anul·lació de l'acte o disposició objecte de recurs.

La LPAC preveu diferents recursos: el recurs d'alçada, el recurs potestatiu de reposició i el recurs de revisió.

L'error en la qualificació del recurs per part del recurrent no és un obstacle per a la seva tramitació, sempre que de l'escrit se'n dedueixi el veritable caràcter<sup>92</sup>.

(92) Art. 115.2 LRJPAC.

### 8.1.1. El recurs d'alçada

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

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

La presentació del recurs pot ser davant de qui va dictar l'acte impugnat o davant del superior jeràrquic que l'hagi de decidir. El recurs ha de contenir:

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

El recurs d'alçada es pot fonamentar en qualsevol dels motius de nul·litat o anul·labilitat que preveu la LPAC<sup>93</sup>.

#### Nota

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

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

- Que l'execució pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil.
- Que la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret<sup>94</sup>.

(93) Vegeu els motius que preveuen els articles 47 i 48 LPAC.

(94) Art. 117.2 LPAC.

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

La suspensió s'ha d'acordar en el termini d'un mes. Un cop transcorregut aquest termini sense que s'hagi dictat una resolució expressa, l'acte s'entén suspès.

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

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

### **8.1.2. Recurs potestatiu de reposició**

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

És competent per a conèixer-lo el mateix òrgan que va dictar l'acte.

### **8.1.3. Recurs de revisió**

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

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

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

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

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

L'òrgan al qual correspongui conèixer del recurs extraordinari de revisió s'ha de pronunciar no solament sobre la procedència del recurs, sinó també, si escau, sobre el fons de la qüestió resolta per l'acte objecte de recurs. Transcorregut el termini de tres mesos des de la interposició del recurs extraordinari de revisió sense que hi hagi cap resolució, s'entén desestimat i queda oberta la via jurisdiccional.

## 9. El recurs contencios administratiu

Un dels principis capitals de l'estat de dret és la submissió de tots els poders públics a la Constitució i a la resta de l'ordenament, tal com proclama l'article 9 CE. D'aquests poders el que té més capacitat d'incidir en l'esfera jurídica dels ciutadans de manera directa és el poder executiu, a través de l'Administració pública. Les diferents administracions públiques són les que, en exercici de les seves potestats i dels seus privilegis, poden incidir amb més conseqüències directes sobre els ciutadans. No és gens estrany, per tant, que el control de l'activitat administrativa per part dels tribunals de justícia constitueixi, sens dubte, la major garantia dels ciutadans davant les decisions de l'Administració que els afecten directament o indirectament.

### 9.1. La jurisdicció contenciosa administrativa

No tots els països tenen un ordre contencios administratiu. Aquesta és una situació específica dels estats europeus continentals que segueixen el model del *régime administratif* francès, caracteritzat per l'existència d'una jurisdicció especial que coneix dels assumptes relatius a l'activitat de l'Administració pública composta per jutges independents, però integrats en un cos judicial diferenciat de la resta de jurisdicccions. En altres països, com per exemple al Regne Unit, l'activitat administrativa és enjudiciada pels tribunals ordinaris sense que hi hagi una jurisdicció específica encarregada dels assumptes que afecten l'Administració pública.

Finalment, altres països, com Espanya o Alemanya, tot i basar-se en el model francès, han evolucionat el seu sistema cap a un ordre jurisdiccional contencios administratiu plenament integrat en el poder judicial.

Actualment, és la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.

### 9.2. Àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa

En termes generals, l'ordre contencios administratiu coneix dels procediments en què sigui part una administració pública i s'hi apliqui el dret administratiu.



Recurs contencios administratiu

#### Lectura recomanada

J. González Pérez (1999). "La evolución de la legislación contencioso-administrativa". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línia).

Els jutjats i els tribunals de l'ordre contenciosos administratius coneixen de les pretensions que es dedueixin amb relació a l'actuació de les administracions públiques subjectes al dret administratiu, amb les disposicions generals de rang inferior al de llei i amb els decrets legislatius quan superin els límits de la delegació.

### **9.2.1. Àmbit subjectiu d'aplicació**

D'acord amb la LJCA, s'entén per Administració pública:

- L'Administració General de l'Estat.
- Les administracions de les comunitats autònombes.
- Les entitats que integren l'Administració local.
- Les entitats de dret públic que siguin dependents o estiguin vinculades a l'Estat, les comunitats autònombes o les entitats locals.

A més, la LJCA reconeix que aquest ordre jurisdiccional també coneix de l'activitat que duguin a terme diferents òrgans constitucionals:

- a) Els actes i les disposicions en matèria de personal, administració i gestió patrimonial subjectes al dret públic adoptats pel Congrés dels Diputats, el Senat, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Comptes i el defensor del poble, i també les assemblees legislatives de les comunitats autònombes i les institucions autonòmiques anàlogues al Tribunal de Comptes i al defensor del poble.
- b) Els actes i disposicions del Consell General del Poder Judicial i l'activitat administrativa dels òrgans de govern dels jutjats i tribunals.
- c) L'actuació de l'Administració electoral.

A més, la LJCA preveu la seva aplicació en relació amb els recursos plantejats contra els actes i les disposicions de les corporacions de dret públic<sup>95</sup> adoptats en l'exercici de les funcions públiques.

(95) Col·legis professionals, cambres de comerç, indústria i navegació, etc.

### **9.2.2. Àmbit objectiu d'aplicació**

La LJCA defineix les matèries que corresponen a la jurisdicció contenciosa administrativa:

- Actes, reglaments i decrets legislatius, en la mesura que excedeixin els límits de la delegació (*ultra vires*).
- Actes del Govern pel que fa a la protecció jurisdiccional dels drets fonamentals, els elements reglats i la determinació de les indemnitzacions.

- Contractes administratius i els actes de preparació i adjudicació dels altres contractes subjectes a la legislació de contractació de les administracions públiques.
- Actes i disposicions de les corporacions de dret públic, adoptats en l'exercici de les funcions públiques.
- Actes administratius de control o fiscalització dictats per l'Administració concedent, respecte dels dictats pels concessionaris dels serveis públics que impliquin l'exercici de potestats administratives que aquests tinguin conferides, i els actes dels mateixos concessionaris quan puguin ser recorreguts directament davant aquest ordre jurisdiccional de conformitat amb la legislació sectorial corresponent.
- Responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, sigui quina sigui la naturalesa de l'activitat o el tipus de relació que se'n derivi; per aquest motiu, les administracions públiques no poden ser demandades davant els ordres jurisdiccionals civil o social.

### 9.3. L'organització de la jurisdicció contenciosa administrativa

La planta de la jurisdicció contenciosa administrativa està formada pel conjunt d'òrgans que componen l'ordre jurisdiccional contencios administratiu.

D'acord amb la LJCA, la planta de la jurisdicció contenciosa administrativa està formada pels òrgans següents:

- **Jutjats contenciosos administratius.** Coneixen dels recursos contra els actes de les entitats locals i entitats i corporacions dependents o vinculades a aquestes, excepte els instruments de planejament urbanístic i les disposicions generals; disposicions i actes de l'administració perifèrica de l'Estat quan la seva competència no s'estengui a tot el territori nacional; resolucions en matèria d'estrangeria; recurs contencios electoral i autoritzacions d'entrada en domicilis.
- **Jutjats centrals contenciosos administratius.** Coneixen dels recursos contra els actes dictats pels ministres i secretaris d'Estat en matèria de personal i responsabilitat patrimonial (fins a 30.050 euros); sancions de menor quantia imposades pels òrgans centrals de l'Administració General de l'Estat; disposicions i actes dels organismes del sector públic estatal amb competència a tot l'Estat (excepte qüestions de personal, propietats espe-

cials i expropiació forçosa); resolucions que acordin la inadmissió de peticions d'asil polític.

- **Sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia.** En única instància (sense possibilitat d'apel·lació) coneixen dels recursos contra els actes i les disposicions de les comunitats autònombes; recursos contra les disposicions i plans urbanístics de les entitats locals; actes i resolucions dels tribunals econòmicoadministratius regionals i locals; actes de les junes electoralas provincials i autonòmiques, i actes de prohibició o modificació de les reunions en llocs públics. Resolen els recursos d'apel·lació i de revisió contra sentencies i interlocutòries dels jutjats contenciosos administratius i els de cassació en determinats casos.
- **Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional.** Coneix en única instància dels recursos, entre altres, contra els actes i disposicions generals de ministres i secretaris d'Estat i convenis subscrits entre administracions públiques quan excedeixin una comunitat autònoma. També coneix dels recursos contra els actes i les resolucions de determinats organismes (Banc d'Espanya, Comissió Nacional del Mercat de Valors, Comissió Nacional de la Competència, Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, etc.). Finalment, coneix els recursos de revisió contra sentències fermes dictades pels jutjats centrals contenciosos administratius.
- **Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.** Coneix dels recursos contra els actes i les disposicions del Consell de Ministres i de les comissions delegades del Govern i del Consell General del Poder Judicial, i dels actes de naturalesa administrativa del Congrés dels Diputats, Senat, Tribunal Constitucional, Tribunal de Comptes i defensor del poble. També resol els recursos de cassació i de revisió en els casos previstos en la LJCA.

La competència de cada òrgan és improrrogable.

#### 9.4. El recurs contencios administratiu

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

Sánchez Morón (2010)

##### Lectura recomanada

M. Sánchez Morón (2010). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.

##### 9.4.1. Les parts del recurs contencios administratiu

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

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

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

La legitimació no és altra cosa que una connexió especial del recurrent amb la pretensió que s'ha de suscitar en el procés. Segons la LJCA, estan legitimades davant l'ordre jurisdiccional contenciosos administratiu les persones físiques o jurídiques que exerceixin un dret o un interès legítim. Per tant, cal que hi hagi una relació especial amb la situació particular que es discuteix en el procés.

#### Legitimació activa

Vegeu altres supòsits de legitimació activa en l'article 19 LJCA. Les prohibicions de recórrer estan recollides en l'article 20 LJCA.

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

Les parts actuen davant els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa a través d'un procurador i un advocat. Com en tot procés judicial, cal un advocat (excepte els funcionaris públics en els procediments en matèria de personal). L'advocat, a part de portar l'assistència tècnica, també pot representar el demandant si el procés es tramita per mitjà d'un òrgan unipersonal (jutjat o jutjat central). És preceptiva la representació per un procurador quan es tramita per mitjà d'un òrgan col·legiat (Tribunal Superior de justícia, Audiència Nacional i Tribunal Suprem).

#### 9.4.2. Objecte del recurs contenciosos administratiu

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

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

L'activitat administrativa impugnable objecte del recurs contenciosos administratiu està configurada per:

- Disposicions de caràcter general.
- Actes administratius definitius, expressos o presumptes, que posin fi a la via administrativa.
- Actes de tràmit, que decideixin directament o indirectament el fons de l'assumpte, determinin la impossibilitat de continuar un procediment i produueixin indefensió.
- Via de fet, és a dir, actuacions realitzades per l'Administració pública al marge de qualsevol procediment previ.
- Inactivitat de l'Administració quan l'Administració, en virtut d'una disposició general que no requereixi actes d'aplicació o en virtut d'un acte, contracte o conveni administratiu, estigui obligada a fer una prestació concreta en favor d'una persona determinada o de diverses; o no hagi executat un acte ferm.

#### **9.4.3. El procediment contencios administratiu**

La LJCA regula diferents procediments contenciosos administratius:

- El procediment ordinari.
- El procediment abreujat.
- Els procediments especials.

#### **El procediment ordinari**

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

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

Un cop interposat el recurs, l'òrgan judicial pot anunciar la seva interposició al diari oficial que correspongi i concedir un termini de 15 dies perquè es pugui personar en el procés qualsevol persona que tingui un interès legítim en la defensa de l'actuació impugnada.

Tot seguit, l'òrgan judicial ha de requerir l'Administració perquè li remeti l'expedient administratiu, moment en què l'Administració també s'entén emplaçada. És la mateixa Administració l'encarregada d'emblaçar tots els que hi constin com a interessats<sup>96</sup>.

(<sup>96</sup>) Vegeu les causes d'inadmissió del recurs en l'article 51 LCJA.

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

### **Tutela cautelar**

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

### **Multes a l'autoritat**

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

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

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

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

El termini per a presentar la demanda és de 20 dies des que el demandant rep l'expedient administratiu. Un cop formulada la demanda, s'ha de traslladar juntament amb l'expedient a les parts demandades per a presentar el seu escrit de contestació en el termini de 20 dies.

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

Si els demandants i/o demandats han demanat la recepció del plet a prova, el tribunal ha d'acordar l'obertura d'un període de prova quan hi hagi disconformitat en els fets i aquests siguin de trascendència indubtable, segons el parer del jutge o Tribunal, per la resolució del plet. Es practica després dels escrits

de demanda i contestació, i, si escau, del tràmit d'al·legacions prèvies. S'han de seguir les normes estableties pel procés civil. El jutge o tribunal també pot acordar, d'ofici, la recepció del plet a prova, i disposar la pràctica de totes les que estimi pertinents per a la decisió més encertada de l'afer.

Les parts poden sol·licitar que tingui lloc una vista en què es presentin les conclusions o que el plet sigui declarat conclús, sense cap altre tràmit, per a la sentència. Això no obstant, la vista oral és molt infreqüent en el judici ordinari i normalment es presenten les conclusions per escrit en el termini de 10 dies.

A continuació, el jutge o tribunal ha de declarar el plet conclús per a sentència. Segons el que preveu la LJCA, la sentència s'hauria de dictar en el termini de 10 dies, tot i que l'alt volum de assumptes pendents a l'ordre jurisdiccional contencios administratiu fa impossible el respecte d'aquest termini.

La manera normal d'acabar és mitjançant una sentència. La sentència és la resolució del jutge o tribunal que posa fi al procés contencios administratiu i dóna resposta a les pretensions de les parts.

La sentència ha de contenir una relació dels fets i uns fonaments jurídics en què es motiva la decisió del jutge o tribunal. La sentència ha de ser congruent amb les pretensions de les parts i resoldre totes les qüestions que aquestes han plantejat.

La sentència<sup>97</sup> ha de pronunciar alguna de les decisions següents: indamissibilitat del recurs; estimació o desestimació, parcial o total, del recurs, i un pronunciament sobre la condemna en costes si ha estat sol·licitada per alguna de les parts.

(97) Sobre els efectes de la sentència, vegeu l'article 72 LJCA.

A més, el recurs pot acabar de manera anormal per desistiment del demandant; assentiment dels demandats; satisfacció extraprocessal, per reconeixement de les pretensions del demandant en via administrativa després de la interposició del recurs, i caducitat, si es paralitza el procés un cop presentada la demanda per culpa del demandant pel termini d'un any.

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

## El procediment abreujat

Com a novetat, la LJCA va introduir el procediment abreujat com a procediment àgil i senzill que, generalment, es realitza de manera oral.

Aquest procediment és previst per a les matèries que coneguin els jutjats contenciosos administratius sobre qüestions de personal al servei de les administracions públiques, sobre estrangeria i sobre inadmissió de peticions d'asil polític, assumptes de disciplina esportiva en matèria de dopatge, així com totes aquelles en que la quantia no superi el 30.000 euros (art. 71.1 LJC).

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

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

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

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

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

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

## Els procediments especials

La LJCA preveu el procediment per a la protecció dels drets fonamentals de la persona. Aquest procés serveix per a fer valdre les pretensions que tinguin per finalitat restablir o preservar els drets o llibertats per raó dels quals el recurs hagi estat formulat<sup>98</sup>.

(98) Vegeu el que preveuen els articles 53.2 CE i 114 LJCA.

La tramitació d'aquest recurs té caràcter preferent i sumari, la qual cosa es manifesta, entre altres, en els terminis per a interposar el recurs (10 dies) i en la realització dels diferents tràmits processuals.

També es preveu la qüestió d'il·legalitat per a aconseguir una declaració sobre la validesa o no d'un reglament amb eficàcia *erga omnes* quan l'òrgan no sigui el competent per a conèixer del recurs directe contra ell<sup>99</sup>.

(99) Vegeu art. 123 a 126.

## Els recursos contra providències, interlocutòries i sentències

Els recursos són els següents:

### 1) Recurs ordinari d'apel·lació

Aquest recurs es pot interposar contra les sentències dels jutjats i jutjats centrals contenciosos administratius, excepte les que recaiguin en assumptes d'una quantia inferior a 18.000 euros o en el contenció electoral.

#### Nota

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

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

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

**2) El recurs de cassació.** El recurs de cassació es pot interposar davant la Sala del Contenció-administratiu del Tribunal Suprem contra determinades sentències i interlocutòries. En particular, la LJCA preveu el recurs de cassació contra<sup>100</sup>:

(100) Art. 87 LJCA.

- Sentències dictades en única instància pels Jutjats del Contenció-administratiu quan continguin doctrina que es reputa greument danyosa per als interessos generals i siguin susceptibles d'extensió d'efectes.

- Sentències dictades en única instància o en apel·lació per la Sala del Contenciós-administratiu de l'Audiència Nacional.
- Sentències dictades en única instància o en apel·lació per les Sales del Contenciós-administratiu dels Tribunals Superiors de Justícia. Si el recurs pretén fonamentar-se en infracció de normes de dret estatal o de la Unió Europea que sigui rellevant i determinant de la decisió impugnada es recorrreran davant el Tribunal Suprem. Si es basa en la infracció de normes autonòmiques serà competent el Tribunal Superior de Justícia.
- Interlocutòries dictades per la Sala del Contenciós-administratiu de l'Audiència Nacional i per les Sales del Contenciós-administratiu dels Tribunals Superiors de Justícia en els casos previstos a la LJCA.

El recurs de cassació podrà ser admès a tràmit quan la Sala del Contenciós-Administratiu del Tribunal Suprem consideri motivadament que el recurs presenta interès cassacional objectiu per la formació de jurisprudència<sup>101</sup>. En particular, es preveu que el Tribunal pot considerar que existeix interès cassacional objectiu quan, entre d'altres circumstàncies, la resolució que s'impugna:

(<sup>101</sup>) Art. 88 LJCA.

- a) Fixi, davant qüestions substancialment iguals, una interpretació de les normes de dret estatal o de la Unió Europea en què es fonamenta la decisió contradictòria a la que altres òrgans jurisdiccionals hagin establert.
- b) Senti una doctrina sobre aquestes normes que pugui ser greument danyosa per als interessos generals.
- c) Afecti a un gran nombre de situacions, bé en si mateixa o per transcendir del cas objecte del procés.
- d) Resolgui un debat que hagi versat sobre la validesa constitucional d'una norma amb rang de llei, sense que la improcedència de plantejar la pertinent qüestió d'inconstitucionalitat aparegui prou aclarida.
- e) Interpreti i apliqui aparentment amb error i com a fonament de la seva decisió una doctrina constitucional.
- f) Interpreti i apliqui el dret de la Unió Europea en contradicció apparent amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia o en supòsits en què encara pugui ser exigible la intervenció d'aquest a títol prejudicial.
- g) Resolgui un procés en què es va impugnar, directament o indirectament, una disposició de caràcter general.
- h) Resolgui un procés en què el que es va impugnar va ser un conveni celebrat entre administracions públiques.

i) Hagi estat dictada en el procediment especial de protecció de drets fonamentals.

Alhora, es presumeix l'interès cassacional objectiu:

a) Quan en la resolució impugnada s'hagin aplicat normes en què se sustenti la raó de decidir sobre les que no hi hagi jurisprudència.

b) Quan la resolució s'aparti deliberadament de la jurisprudència existent en considerar-la errònia.

c) Quan la sentència objecte de recurs declari nul·la una disposició de caràcter general, llevat que aquesta, amb tota evidència, no tingui una transcendència suficient.

d) Quan resolgui recursos contra actes o disposicions dels organismes reguladors o de supervisió o agències estatals l'enjudiciament dels quals correspon a la Sala del Contenciós-administratiu de l'Audiència Nacional.

e) Quan resolgui recursos contra actes o disposicions dels governs o consells de govern de les comunitats autònomes.

El recurs de cassació s'ha de preparar davant la Sala d'instància en el termini de trenta dies. Quan es compleixin els requisits exigits<sup>102</sup>, la Sala tindrà per preparat el recurs de cassació i ordenarà l'emplaçament de les parts per a la seva compareixença en el termini de trenta dies davant la sala del Contenciós-administratiu del Tribunal Suprem i la remissió a aquesta de les actuacions originals i l'expedient administratiu. Si ho considera oportú també emetrà opinió succinta i fundada sobre l'interès objectiu del recurs per a la formació de jurisprudència.

(102) Art. 89.2 LJCA.

L'admissió o inadmissió a tràmit del recurs de cassació serà decidida per una secció de la Sala del Contenciós-administratiu del Tribunal Suprem.

La preparació del recurs de cassació no impedeix l'execució provisional de la sentència recorreguda.

Admés el recurs, la part recurrent disposarà d'un termini de trenta dies per presentar l'escrit d'interposició del recurs de cassació. Posteriorment, s'acordarà traslladar l'escrit d'interposició a la part o parts objecte de recurs i personades perquè puguin oposar-se al recurs en el termini comú de trenta dies. Transcorregut aquest termini, la secció competent per la decisió del recurs pot acordar la celebració de vista pública llevat que entengui que l'índole de l'assumpte la fa innecessària<sup>103</sup>.

(103) Art. 92 LJCA.

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

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

**3) Recurs de revisió.** És un recurs que es pot interposar contra sentències fermes de qualsevol òrgan quan concorri algun dels motius taxats següents:

- Es troben documents decisius que són retinguts per la part afavorida, un cop pronunciada la sentència.
- Reconeixement o declaració de falsedat de documents en virtut dels quals va recaure la sentència.
- Condemna per fals testimoni i aquest era fonament de la sentència.
- Si s'ha guanyat en virtut de suborn, prevaricació, violència o maquinació fraudulenta.
- Si el Tribunal Europeu de Drets Humans ha declarat que la resolució ha estat dictada en violació d'algun dels drets reconeguts en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i Llibertats Fonamentals i els seus Protocols en els casos previstos<sup>104</sup>.

(<sup>104</sup>) Art. 102.2 LJCA.

## L'execució de sentències

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

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

### Sentències contra l'Administració

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

(<sup>105</sup>) Art. 103 LJCA.

Les parts estan obligades a complir les sentències en la forma i els termes que s'hi consignin. Totes les persones i les entitats públiques i privades estan obligades a prestar la col·laboració que els requereixin els jutges i els tribunals contenciosos administratius per a l'execució adequada i completa del que s'ha resolt<sup>105</sup>.

El termini per a l'execució de sentències és de dos mesos i, un cop transcorregut, es pot instar l'execució forçosa.

## Resum

En aquest mòdul hem vist que l'Administració pública és una persona jurídica, la qual cosa implica que sigui un subjecte de dret que emet declaracions de voluntat, subscriu contractes, és titular d'un patrimoni, és responsable, és justiciable, etc.

També ens hem aproximat al dret administratiu, que és la branca de l'ordenament jurídic que regula l'Administració pública.

Al llarg del mòdul hem pogut veure com la Constitució incorpora nombroses previsiones que incideixen en l'Administració pública i el dret administratiu. En particular, aquests preceptes, que defineixen els elements essencials del nostre Estat, determinen alhora els aspectes a què ens hem referit:

- a)** Estat de dret,
- b)** Estat social,
- c)** Estat democràtic i
- d)** Estat autonòmic.

En aquest marc, s'han analitzat l'activitat administrativa i els instruments per mitjà dels quals es canalitza la seva activitat. D'una banda, ens hem referit a l'acte administratiu i al contracte del sector públic, i hem analitzat els diferents elements que els conformen i el procediment administratiu mitjançant el qual les administracions públiques adopten les decisions. D'altra banda, s'han exposat breument els principals tipus d'activitat administrativa i els trets característics del seu règim jurídic. A partir de la clàssica classificació de l'activitat administrativa (activitat d'intervenció, activitat de foment i activitat de servei públic), s'han apuntat l'evolució que ha experimentat aquests tipus d'activitat i els nous tipus d'activitat que duen a terme les administracions públiques per a fer front a les necessitats de les societats actuals.

Finalment, en aquest mòdul, s'han analitzat els mecanismes de control de l'activitat administrativa. Una de les conseqüències del principi de legalitat és l'establiment d'uns mecanismes de control, mitjançant els quals es pugui garantir el sotmetiment de l'Administració al sistema normatiu. En les pàgines anteriors s'han analitzat els mecanismes de control administratiu i contenciosos administratiu.

## Exercicis d'autoavaluació

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

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

2. La història...

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

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

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

4. La Constitució espanyola únicament vincula...

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

5. Segons la clàusula de l'estat democràtic,...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) el mateix acte ha previst demorar 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Solucionari

### Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. c

3. b

4. b

5. b

6. c

7. b

8. b

9. d

10. d

11. c

12. d

13. b

14. b

15. c

## Glossari

**acte administratiu** *m* Declaració de voluntat, judici, coneixement o desig realitzada unilateralment per l'Administració en l'exercici d'una potestat administrativa diferent a la reglamentària.

**activitat d'intervenció** *f* Activitat mitjançant la qual l'Administració restringeix la llibertat, els drets o l'activitat dels particulars, però sense substituir amb la seva actuació l'activitat d'aquests.

**Administració pública** *f* Persona jurídica, subjecte de dret, que emet declaracions de voluntat, celebra contractes, és titular d'un patrimoni, és responsable, és justiciable, etc.

**autorització** *f* Declaració de voluntat de l'Administració mitjançant la qual es permet a un subjecte l'exercici d'un dret del qual ja era titular, prèvia valoració de la legalitat d'aquell exercici amb relació a l'interès general tutelat per aquella Administració.

**autorregulació** *f* Regulació sorgida a iniciativa d'organitzacions privades en un determinat àmbit al que se sotmeten les empreses d'aquell sector per a un correcte exercici d'una activitat pròpia.

**classificació** *f* Constatació administrativa que els empresaris que concorren a una licitació reuneixen les característiques determinades a la LCSP, que els habiliten per concórrer a l'adjudicació a una determinada categoria de contractes.

**comunicació prèvia** *f* Document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració pública competent les seves dades identificatives i altres requisits exigibles per a l'exercici d'un dret o l'inici d'una activitat.

**declaració de lesibilitat** *f* Mecanisme que té l'Administració pública per a promoure l'anul·lació judicial d'un acte administratiu favorable que esgoti la via administrativa i tingui algun vici d'anul·labilitat.

**declaració responsable** *f* Document subscrit per un interessat en el qual manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits que estableix la normativa vigent per accedir al reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació que ho acredita i que es compromet a mantenir-ne el compliment durant el període de temps inherent al reconeixement o exercici.

**discrecionalitat** *f* Marge de decisió de l'Administració en l'aplicació de la llei.

**dret administratiu** *m* Branca de l'ordenament jurídic que regula a l'Administració pública: el propi i específic de les administracions públiques.

**expedient electrònic** *m* Conjunt de documents electrònics corresponents a un procediment administratiu, sigui quina sigui la informació que continguin.

**expropiació forçosa** *f* Mecanisme a través del qual les administracions públiques poden privar els ciutadans de béns i serveis, independentment de la voluntat del seu titular, per causa d'utilitat pública o interès social mitjançant la satisfacció d'un just preu.

**inspecció** *f* Conjunt de facultats de què disposen les administracions públiques per verificar el compliment de la legalitat vigent a través d'una constatació directa, un contacte immediat i proper sobre els fets i la realitat verificada.

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

**LBRL** *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.

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

**LAECP** *f* Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

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

**mitjà electrònic** *m* Mecanisme, instal·lació, equip o sistema que permet produir, emmagatzemar o transmetre documents, dades i informacions; incloent-hi qualsevol xarxes de comunicació obertes o restringides com ara Internet, telefonia fixa i mòbil o altres.

**ordre individual de manament** *f* Acte administratiu dictat amb l'objectiu d'imposar als seus destinataris una obligació quan estigui prevista en el ordenament jurídic.

**perfil del contractant** *m* Espai a la seu electrònica de les administracions públiques en que es publica informació relativa a la contractació com ara anuncis de licitació, adjudicacions provisionals i definitives o plecs de contractació.

**potestat administrativa** *f* Poder jurídic unilateral que l'ordenament jurídic reconeix a l'Administració per a la satisfacció de l'interès general.

**procediment administratiu** *m* Canal formal a través del qual les administracions públiques adopten els actes administratius

**recurs administratiu** *m* Acte pel qual l'administrat legitimat sol·licita a l'Administració l'anul·lació o modificació d'un acte administratiu que l'affecta.

**recurs contenciós-administratiu** *m* Acció mitjançant la qual s'enjudicia en seu judicial l'actuació de les administracions públiques.

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

**recurs de reposició** *m* Recurs que, amb caràcter potestatiu, es pot interposar contra els actes que posen fi a la via administrativa.

**recurs de revisió** *m* Recurs que s'interposa contra els actes que esgoten la via administrativa o contra els que no s'hagi interposat cap recurs administratiu en el seu termini quan es doni determinades circumstàncies previstes a la Llei.

**responsabilitat patrimonial** *f* Mecanisme mitjançant el qual les administracions públiques indemnitzen els ciutadans per qualsevol dany que pateixin en els seus drets o béns pel funcionament normal o anormal dels serveis públics.

**revisió d'ofici** *f* Procediment mitjançant el qual l'Administració pública pot eliminar per si mateixa un acte administratiu que no ha estat recorregut pels interessats.

**revocació** *f* Procediment mitjançant el qual l'Administració pública revisa, extingeix o substitueix un acte administratiu per motius de legalitat o d'oportunitat.

**servei públic** *m* Activitat mitjançant la qual l'Administració subministra mitjançant les seves pròpies organitzacions determinades prestacions als particulars (sanitàries, docents, culturals, de transport, etc.).

**seu electrònica** *f* Adreça electrònica disponible per als ciutadans a través de xarxes de telecomunicacions la titularitat, gestió i administració de les quals correspon a una administració pública, òrgan o entitat administrativa en l'exercici de les seves competències.

**silenci administratiu** *m* Tècnica jurídica mitjançant la qual, transcorregut un determinat temps sense obtenir una resposta de l'Administració pública, l'interessat pot pensar que l'Administració ha estimat o desestimat la seva pretensió.

**subvenció** *f* Disposició dinerària realitzada per una administració pública a favor de persones públiques o privades, i que es fa sense contraprestació directa dels beneficiaris; està subjecte al compliment d'un determinat objectiu i té per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.

## Bibliografia

### Bibliografia sobre el concepte d'Administració pública i de dret administratiu

**Allí Aranguren, J. C.** (2006). *La construcción del concepto de Derecho administrativo español*. Madrid: Civitas.

**Escribano Collado, P.** (1983). "Crisis de los conceptos de Administración Pública y de Derecho Administrativo". *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 37).

**García de Enterria, E.** (1960). "Verso un concetto de Diritto Amministrativo come Diritto statutario". *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.

**Giannini, M. S.** (1987). *Premisas históricas del Derecho administrativo*. Madrid: INAP.

**Mir Puigpelat, O.** (2004). *Globalización, estado y derecho: las transformaciones recientes del derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

**Morell Ocaña, L.** (1981). "El criterium de la Administración Pública y el Derecho Administrativo contemporáneo." *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 29).

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

**Sánchez Morón, M.** (2010). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.

**Santamaría Pastor, J. A.** (2004). *Principios de Derecho administrativo* (vol. 1). Madrid: Lus-tel.

### Bibliografia sobre les bases constitucionals de dret administratiu

**Gómez-Ferrer Morant, R.** (1999). "Incidencia de la Constitución sobre el Derecho Administrativo". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línea).

**Martín Rebollo, L.** (1999). "1978-1998: veinte años de derecho administrativo postconstitucional". A: Diversos autores. *20 años de ordenamiento constitucional: homenaje a Estanislao de Aranzadi*. Cizur Menor: Aranzadi.

### Bibliografia sobre l'acte administratiu

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

**Beladíez Rojo, M.** (1994). *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid: Tecnos.

**Bocanegra, R.** (2006). *Lecciones sobre el acto administrativo* (3.<sup>a</sup> ed.). Madrid: Civitas.

**Fernando Pablo, M.** (1993). *La motivación de los actos administrativos*. Madrid: Tecnos.

**García Luengo, J.** (2002). *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Madrid: Civitas.

### Bibliografia sobre el procediment administratiu

**Diversos autores** (2007). *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*. Cizur Menor: Aranzadi.

**Gallardo Castillo, M. J.** (2010). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Madrid: Tecnos.

**Gamero Casado, E.; Valero Torrijos, J.** (2010). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (3a. ed.). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

**Garrido Falla, F.** (1999). "El procedimiento administrativo de 1950 a hoy". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línea).

**Leguina Villa, J.; Sánchez Morón, M.** (eds.) (1993). *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*. Madrid: Tecnos.

**Tornos, J.** (1994). *Administración pública y procedimiento administrativo*. Barcelona: Bosch.

#### Bibliografia sobre els contractes del sector públic

**Gómez-Ferrer Morant, R.** (dir.) (2004). *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones públicas*. Madrid: Civitas.

**Gimeno Feliú, J. M.** (ed.) (2008). "El derecho de los contratos del sector público". *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. Saragossa (en línea).

**Moreno Molina, J. A.; Pleite Guadamillas, F.** (2007). *La nueva Ley de contratos del sector público*. Madrid: Wolters Kluwer-La Ley.

#### Bibliografia sobre l'activitat de les administracions públiques

**Diversos autors** (2003). *Estudios de derecho público económico. Libro homenaje al profesor S. Martín-Retortillo*. Madrid: Civitas.

**Esteve Pardo, J.** (2003). "De la policía administrativa a la gestión de riesgos". *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 119).

**Fernández Rodríguez, T. R.** (1999). "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accesible en línea).

**Morell Ocaña, L.** (1999). "La organización y las formas de gestión de los servicios en los últimos cincuenta años". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línea).

**Nieto, A.** (2008). *Derecho administrativo sancionador* (5A. ed.). Madrid: Civitas.

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

#### Bibliografia sobre els mecanismes de control de l'activitat administrativa

**Diversos autors** (1998). "Comentarios a la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa". *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 100).

**González Pérez, J.** (1999). "La evolución de la legislación contencioso-administrativa". *Revista de Administración Pública* (núm. 150) (accessible en línea).

**Mallol Guarro, F.** (2000). *Los recursos administrativos en el procedimiento administrativo*. Barcelona: Cims.

**Montoro Chiner, M. J.** (dir.) (2003). La justicia administrativa: libro *homenaje al profesor Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*. Barcelona: Atelier.

