
El procediment administratiu

PID_00237803

José Esteve Pardo

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores



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

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. El procediment administratiu.....	7
1.1. La funció legitimadora del procediment	7
1.2. La funció garant del procediment	8
1.3. La funció racionalitzadora del procediment	9
2. La legislació sobre el procediment administratiu. Classes de procediments.....	11
3. Els principis del procediment.....	13
3.1. Audiència i informació pública	15
3.2. L'accés a la informació pública	16
3.3. Els principis del procediment administratiu en la legislació catalana	18
4. L'element subjectiu del procediment. L'interessat.....	20
5. Les fases del procediment.....	26
5.1. La iniciació	26
5.2. L'ordenació	28
5.3. La instrucció	30
5.4. La finalització	31
5.5. L'acabament convencional del procediment	32
5.6. Procediments especials	34
5.7. Simplificació del procediment administratiu	35
6. Els recursos administratius.....	39
6.1. Naturalesa i funcions	39
6.2. Els tipus de recursos administratius i el seu règim jurídic	41
6.2.1. Els recursos ordinaris	41
6.2.2. Disposicions comunes sobre els recursos administratius	43
Exercicis d'autoavaluació.....	45
Solucionari.....	46
Glossari.....	47

Bibliografia.....	48
--------------------------	----

Introducció

L'activitat de l'Administració, la seva manifestació de voluntat, es desenvolupa i produeix per mitjà de procediments. El procediment és un element substancial i irrenunciable de l'activitat administrativa.

El procediment administratiu és la primera de les garanties de la posició jurídica dels ciutadans enfront de l'Administració pública, ja que suposa que l'activitat de l'Administració ha de canalitzar-se obligatòriament a través d'uns camins determinats com a requisit mínim perquè pugui ser qualificada com a activitat legítima. El procediment té, a més, una funció legitimadora i una funció racionalitzadora.

Els recursos administratius contra els actes de l'Administració constitueixen un segon cercle de garanties i permeten que els ciutadans reaccionin contra els actes que lesionin els seus interessos i obtenir, en el seu cas, la seva modificació o reforma.

Finalment, els Tribunals, que tenen la tasca de pronunciar-se definitivament sobre la legalitat de l'actuació administrativa, revisant-la i anul·lant, en el seu cas, aquells actes administratius i també disposicions generals que siguin disconformes amb l'ordenament jurídic, a través dels recursos contenciosos-administratius, conformen el tercer cercle de garanties.

Aquest mòdul se centra en l'anàlisi dels dos primers cercles (el procediment administratiu i els recursos administratius). En l'assignatura Dret administratiu II, s'analitza el tercer cercle relatiu a la justícia administrativa.

Objectius

Els objectius que haureu d'assolir en aquest mòdul són:

- 1.** Conèixer els moments i les fases bàsiques del procediment administratiu.
- 2.** Conèixer els recursos administratius.

1. El procediment administratiu

L'activitat de l'Administració, la seva manifestació de voluntat, es desenvolupa i es produceix a través de **procediments**. El procediment és un element substancial i irrenunciable de l'activitat administrativa, de la mateixa manera que el procés ho és per a la funció judicial.

Per a comprendre la seva rellevància, convé destacar les funcions que el procediment administratiu compleix, entre les quals destaca la funció garant, que de cap manera no és l'única. El procediment pot complir tres funcions fonamentals: funció legitimadora, funció garantista i funció racionalitzadora.

1.1. La funció legitimadora del procediment

El procediment és totalment necessari per a legitimar l'activitat de l'Administració. Si no hi ha procediment o si hi manquen els elements més essencials i característics, l'actuació de l'Administració es considera nul·la de ple dret.

Així, la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP) considera com un cas de nul·litat de ple dret el dels actes:

"Dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados."

Article 47.1. e) de la LPACAP.

Però no es tracta només d'una qüestió de validesa dels actes administratius. La **manca de procediment** pot tenir un efecte deslegitimador absolut.

La LPACAP estableix que:

"No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido."

Article 105 de la LPACAP.

Amb aquest precepte s'affirma que els mitjans judicials de defensa ordinaris i ràpids per a protegir la possessió per ingerències de tercers no es poden exercir enfront de l'Administració quan aquesta actua d'acord amb el procediment. Però, *a sensu contrario*, si l'Administració no s'ajusta al procediment establert sí que serà possible exercir aquestes accions com si l'Administració no fos tal.



La manca de procediment comporta que l'activitat administrativa sigui nul·la de ple dret. Així, doncs, el procediment impulsa l'activitat administrativa.

Nota

Al glossari trobareu el significat de totes les abreviacions i sigles emprades en aquest mòdul didàctic.

En aquesta interpretació lògica s'adverteix la funció legitimadora del procediment: si no hi ha procediment, tampoc no hi ha Administració pública amb el tractament jurídic que mereix com a organització al servei dels interessos generals.

El procediment i les formes tenen, en el dret, un valor constitutiu i legitimador

Un alcalde, un ministre o una directora general ho són en la mesura que actuen subjectes a un procediment; això és el que els confereix la condició d'administració pública. Si un alcalde irromp en una propietat accompanyat d'unes persones que diuen que són funcionaris i declaren, sense cap altre tràmit, que aquesta ha estat expropiada, ens trobem no tan sols davant d'una actuació nul·la de ple dret, sinó també davant l'actuació d'uns individus i no d'una administració pública; per tant, el tractament jurídic d'aquest fet no és el propi del dret administratiu –ja que no hi intervé una administració pública–, sinó que han de ser els mitjans ordinaris de defensa civil, els interdictes possessoris i, fins i tot, si escaigués, les reaccions de tipus penal per violació de domicili. Aquestes accions, per descomptat, no es dirigeixen contra l'Administració municipal, sinó contra un individu que diu ser l'alcalde i altres que diuen ser funcionaris, però que actuen com si no ho fos sin, sense cap embolcall procedural que els signifiqui com a Administració pública.

Tot i que estem familiaritzats amb les formes i els procediments –que moltes vegades no tenen cap complexitat i només es limiten al compliment d'algunes referències formals–, no hem de menysprear la funció legitimadora i constitutiva que s'observa en els casos més ordinaris.

Exemple de funció legitimadora del procediment

Un professor d'universitat desenvolupa una funció examinadora –per exemple, un examen oral previst per una convocatòria– amb altres professors que formen un tribunal, i examina sobre les matèries del programa oficial de l'assignatura. Són vestidures formals molt simples i gens recarregades –no cal acudir a formalizar ni a reglamentacions–, però són les que constitueixen el senyor X professor d'universitat i legitimen les seves valoracions dels coneixements dels estudiants en qualificacions oficials. En canvi, el resultat d'una conversa mantinguda amb el senyor X en un cafè no pot tenir una qualificació oficial, ja que no hi ha cap indici procedural i la conversa no es podria considerar mai com un examen.

1.2. La funció garant del procediment

El **component garant** és fonamental en el procediment, que s'orienta i s'obre a salvaguardar tots els drets i els interessos que es puguin veure afectats per l'actuació administrativa. Per tant, un objectiu destacat del procediment administratiu és, precisament, esbrinar quins són aquests drets i interessos i, en conseqüència, la publicitat n'és una característica fonamental.

Això no vol dir, evidentment, que calgui retre compte del desenvolupament de qualsevol procediment en els mitjans de més difusió, fet que seria materialment impossible perquè s'incoen una gran quantitat de procediments administratius, però tampoc no impedeix que, en casos determinats, es doni aquest tipus de publicitat en la premsa.

L'exigència de publicitat invalida absolutament qualsevol desenvolupament procedural en què no s'hagin adoptat les mesures lògiques i raonables que permetin la defensa i la garantia dels drets i interessos afectats.

Exemple de l'exigència de publicitat

Si els afectats directes per l'actuació que es trama són dues o tres persones perfectament identificades, no seria admissible que l'Administració hagués materialitzat el tràmit d'informació pública amb un escrit col·locat en un tauler d'anuncis: aquest fet seria un indici d'una actuació opaca, ja que si el que es pretén amb el procediment és garantir els drets i interessos afectats i permetre'n l'al·legació i la defensa, en aquest cas aquesta finalitat es podia i s'havia de complir amb la notificació directa a les persones afectades, que són poques i estan identificades. En altres casos, efectivament, és inevitable la publicació en diaris oficials o la informació en taulets d'anuncis quan no es coneixen tots els possibles interessats en el procediment. És una situació que es dóna sovint en procediments que afecten una pluralitat molt àmplia d'interessos, com ara els que concorren entorn del plantejament urbanístic.

Aquesta funció garant del procediment, que presta atenció a la tutela dels drets i interessos en joc, atorga una rellevància especial a una figura característica del dret administratiu que aquí té un protagonisme especial: l'interessat. **L'interessat** és una persona que no és necessàriament titular de cap dret subjectiu definit, però que té un interès en l'activitat de l'Administració que es defineix a través del procediment. Com que es tracta d'una actuació pública i l'Administració serveix els interessos generals¹, el radi d'interessos pot ser molt ampli i, per descomptat, va més enllà dels possibles drets subjectius en joc.

⁽¹⁾ Article 103 C.E.

1.3. La funció racionalitzadora del procediment

El procediment també compleix una altra funció molt important, que és assegurar la racionalitat i l'encert de la decisió administrativa. Aquesta funció es destacava, per exemple, en el procediment de contractació administrativa, especialment en la fase de selecció del contractista. Es tracta de trobar:

- a) D'una banda, el contractista més idoni, que en alguns casos serà el que ofereix les millors condicions, mentre que en altre tipus de contractes es tindran en compte les condicions tècniques, o bé una combinació de tots dos aspectes.
- b) D'altra banda, amb aquest procediment també es pretenen garantir els interessos de les empreses amb opcions a operar en aquest sector, i s'affirmen la publicitat i la concorrència com a elements ben característics d'aquest tipus de procediments.

Per tant, és molt important aplegar informació i, si escau, comprovar-la per tal de fundar i documentar la decisió administrativa, i també considerar altres possibles decisions o alternatives.

Exemple de funció racionalitzadora

En el procediment d'expropiació forçosa té molta importància el tràmit en què es formulen les alternatives al projecte, com poden ser les alternatives al traçat d'una carretera. Amb aquest tràmit i, en general, amb el conjunt del procediment es pretén arribar a la resolució més encertada, és a dir, la resolució que tingui un cost econòmic més reduït

Vegeu també

Sobre el procediment de contractació administrativa, vegeu el mòdul "La contractació administrativa" de l'assignatura *Dret administratiu II*.

Concurrencia d'ofertes per a les obres d'urbanització del carrer Torras i Bages.

OBJECTE
Adjudicació de les obres d'urbanització del carrer Torras i Girona (obra núm.: 20/98)

PRESSUPPOST I TERMINI

El pressupost d'execució per contractar de les obres és de 111.111,85 €, equivalent al 2% del tipus de licitació. La garantia provisional és del 5% del tipus de licitació.

La garantia definitiva: tres mesos.

PRESENTACIÓ D'OFERTES

D'acord amb el ple de condicions es presentaran dos sobres tangent, acompanyats d'instàncies al Registre General de l'Ajuntament de Granollers, entre el Joan Prim i el Girona (obra núm.: 20/98).

El pressupost d'execució per contractar de les obres és de 111.111,85 €, equivalent al 2% del tipus de licitació. La garantia provisional és del 5% del tipus de licitació.

La garantia definitiva: tres mesos.

CLASIFICACIÓ DEL CONTRACTISTA

Grup 1, subgrup 2, categoria C i Grup G, subgrup 4, categoria C i Grup 1, subgrup 2, categoria C.

OBERTURA DE PLIQUES

A la sala de reunions de l'edifici municipal del carrer del Portalet, número 1, entre el Joan Prim i el Girona, dia 23 de juny de 1998 (dimarts).

INFORMACIÓ tel. 93 870 17 04.

El projecte i el plie de condicions administratives i tècniques es podrà extreure i copiar a la Copisteria Plànols, carrer de Princesa, 6, entre el Joan Prim i el Girona, telèfon 93 870 17 04, o a les dependències del Servei d'Obres i Projectes de l'Àrea d'Urbanisme. Les despeses dels anuncis aniran a càrrec del contractista adjudicatari.

Granollers, 27 de maig de 1998

JOSÉP PREBENSEN
Josép Mayoral i Antigas

GRANOLLERS PROMOCIONS, SA

Un anuncí de premsa per a la contractació d'una obra pública.

i també un cost ecològic més baix; en resum, una resolució que tingui la màxima racionalitat.

2. La legislació sobre el procediment administratiu.

Classes de procediments

La tendència general que s'observa a Espanya i en tots els estats europeus² és disposar d'una llei bàsica del procediment administratiu, sense perjudici que la legislació sectorial pugui introduir especialitats procedimentals. Es distingeix entre:

- a) El **procediment comú** –regulat per una llei amb aquest únic objectiu.
- b) Els **procediments especials** per a àmbits i sectors determinats.

(2) També als Estats Units, on la legislació de procediment administratiu és molt important.

La Constitució³, d'alguna manera, ha fet explícit aquest plantejament en regular el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònombes i establir que la regulació correspon a l'Estat:

(3) Article 149.1.18 CE.

"Del procediment administratiu comú, sense perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònombes."

Article 149.1.18 de la C.E.

L'anterior Llei de procediment comú era la de 1958, una norma àgil i tècnicament correcta que no va contreure cap hipoteca amb el règim en què es va aprovar. N'és la prova el fet que, després que la Constitució va entrar en vigor, aquesta **Llei del procediment administratiu (LPA)** es va mantenir plenament vigent. No obstant això, era necessari incorporar alguna regulació derivada de certes determinacions i exigències constitucionals. Amb aquesta finalitat es va aprovar la Llei 30/92 de Règim Jurídic de les Administracions Pùbliques i del Procediment Administratiu Comú (LRJPAC). Una llei, l'avantprojecte de la qual es va elaborar amb una certa opacitat i amb poca participació de la doctrina. Va ser criticada per aquesta raó i, sobretot, pel poc encert amb què va resoldre algunes qüestions molt rellevants i que en la pràctica, en ser aplicades, han generat disfuncions.

Així és com un bon nombre d'articles de la LPC van ser modificats per la Llei 4/1999 de 13 d'abril.

Però, juntament amb aquest procediment comú i general, hi ha molts procediments especials regulats per normes ben diverses que introduïxen una sèrie de singularitats, cosa que és perfectament lògica d'acord amb l'objectiu específic de cada procediment. La LRJPAC regulava algun procediment especial, com ara el procediment sancionador o de responsabilitat patrimonial que en

la nova Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Pùbliques (LPACAP) s'integren ara com a especialitats del procediment administratiu comú.

De fet, la nova LPACAP tracta de sistematitzar tota la regulació relativa al procediment administratiu que estava dispersa en diferents normes i integrar el contingut de la LRJPAC i la LAECSP en una única norma per evitar d'aquesta manera les duplicitats, ineficiències i complexitat que caracteritzaven els procediments administratius i fomentar la integració plena dels mitjans electrònics en la tramitació del procediment administratiu.

A més, cal tenir present la competència de les comunitats autònomes per a regular les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del seu dret substantiu o de les especialitats de la seva organització i que ha donat lloc a l'aprovació de diferents normes autonòmiques sobreprocediment administratiu.

En particular, l'article 159.1 EAC preveu que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva, en allò no afectat per l'article 149.1.18 CE, sobre les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat. En l'exercici d'aquesta competència s'ha aprovat la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions pùbliques de Catalunya.

També cal tenir present que la Generalitat de Catalunya ha regulat alguns procediments de caràcter especial en matèries de la seva competència com ara el Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat de Catalunya.

Les altres comunitats autònomes també han aprovat normes sobre procediment administratiu⁴.

⁽⁴⁾ Vegeu, per exemple, la Llei de la Rioja 5/2014, de 20 d'octubre, d'Administració electrònica i simplificació administrativa o Llei 1/2002, d'adequació dels procediment de l'Administració Regional de Murcia a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Pùbliques i del Procediment Administratiu Comú.

En qualsevol cas, cal destacar que LPACAP ha previst que només es poden establir tràmits addicionals als previstos en aquesta norma a través d'una llei⁵:

⁽⁵⁾ Art.1.2 LPACAP.

2. Només mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei. Es poden establir reglamentàriament especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que s'han de sol·licitar.

3. Els principis del procediment

L'LPA posava l'accent en una sèrie de principis informadors del procediment i subratllava d'aquesta manera el que era la innovació o l'avenç més important d'aquella llei: la superació de les concepcions formalistes i detallistes; el procediment no havia de ser un laberint de tràmits complexos. Per això destacava els principis per damunt dels tràmits.

La Llei actual manté aquesta concepció, ja que continua adscrita als mateixos principis, l'enumeració doctrinal i jurisprudencial dels quals varia una mica, però que de fet es concentren en principis més generals o més operatius. A tall d'exemple, alguns autors han assenyalat com a principis fonamentals de la nova llei: els principis de contradicció, economia processal, oficialitat, celeritat, eficàcia, principi *pro actione*, antiformalisme i garantia dels ciutadans⁶.

En tot cas, els principis han quedat enunciats, d'alguna manera, en presentar les funcions del procediment, que, a més, semblen més il·lustratives. El que ara convé és presentar els principis més generals en la mesura que siguin operatius i que tinguin una confirmació expressa en la regulació concreta.

Per damunt de tots aquests principis destaquen i confluixen, a favor del particular, el principi antiformalista i el principi de garantia.

De fet, el **principi antiformalista** opera en la línia garant que marca la funció potser més important del procediment. El que es pretén, i la Llei ho confirma inequívocament, és que el particular no quedi atrapat o marginat en el procediment per qüestions exclusivament formals, de manera que es trenca amb la idea generalitzada de la complicada jungla administrativa en què cal utilitzar fórmules sofisticades, impresos especials, pòlieses, segells, etc.

Cal bandejar aquesta idea: el procediment es pot iniciar amb qualsevol escrit sense cap formalitat⁷ mentre el sol·licitant s'identifiqui i assenyalí un lloc per rebre notificacions. N'hi ha prou amb aquests elements perquè el procediment continuï; si escau, l'Administració ja dirà quins documents cal aportar.

⁽⁶⁾Vegeu també l'art.3 LRJSP.

Vegeu també

Sobre les funcions del procediment vegeu l'apartat 1 d'aquest mòdul.

⁽⁷⁾Sense pòlieses ni impresos ni fórmules d'estil, etc.

Per descomptat, és convenient cuidar la presentació de la sol·licitud, amb una aportació documental ben ordenada, però, si es dóna el cas, n'hi ha prou d'oferir les referències mínimes, elementals i lògiques perquè el procediment pugui seguir el seu curs i poder ser-ne una part. No es pot excloure ningú a causa dels aspectes formals llevat que aquests siguin imprescindibles.

Exemple d'aplicació del principi antiformalista

Així, doncs, si ens assabentem d'una convocatòria de beques per a estudiants de dret, el termini de presentació de sol·licituds de la qual es troba a punt d'acabar, i no disposem de cap informació sobre la documentació que es demana, n'hi ha prou que remetem un escrit a l'administració competent amb el nom, el domicili i el motiu de la sol·licitud (la sol·licitud es pot presentar a l'oficina de correus i el segell d'entrada equival a l'entrada en l'òrgan administratiu competent). Amb aquest tràmit, la nostra sol·licitud no pot ser rebutjada: l'Administració ens haurà d'indicar quins documents hem d'adjuntar o quins requisits hem de complimentar, tal com estableix l'article 68 de la Llei.

D'altra banda, d'acord amb el que disposa la LPACAP:

"Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto."

Article 76 de la LPACAP.

En definitiva, el procediment es configura com una realitat oberta i receptiva: els interessats poden presentar documents i alegacions en qualsevol moment, sense que s'hi pugui oposar obstacles formals; tot juga a favor que l'interessat continuï en el procediment. D'aquesta manera s'enforteix la resolució final, que, per descomptat, pot ser negativa. Es tracta, però, dins dels límits raonables, de no excloure l'interessat per vics formals que impedeixin la seva presència en la decisió sobre el fons.

La **participació efectiva** en el procediment, la tutela dels interessos en joc, l'encert i la racionalitat de la decisió administrativa són objectius que es poden assolir si es disposa de la informació necessària.

Per a activar el **procés informatiu** és necessària la publicitat del procediment i l'accés dels interessats a la informació que els pugui afectar o interessar; aquesta informació pot estar moltes vegades en poder de l'Administració i pot ser, a més, la més valiosa i la més important.

Per tant, hi ha dos fronts de tractament de la informació que són molt importants en el procediment administratiu:

Exemple

No es pot seguir el procediment amb una persona que no s'identifica correctament i amb la qual no és possible establir una relació a fi de sol·licitar-li determinats documents o bé de comunicar-li la celebració d'una reunió, etc.

Article 68 de la LPACAP

"Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21."

a) Un front és el de la informació que cal aportar al procediment –amb les al·legacions i les propostes dels interessats– i que l'Administració ha d'incentivar i permetre en termes molt amplis a través dels tràmits, molt importants, d'audiència i d'informació pública.

b) L'altre front, que té una regulació més nova, és el de l'accés a la informació que es troba en poder de l'Administració.

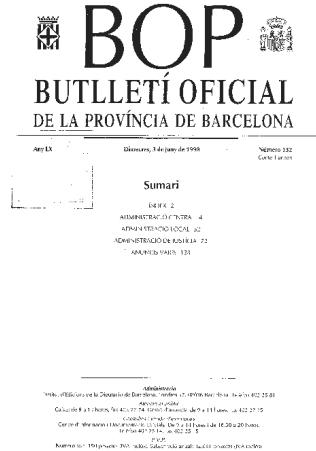
3.1. Audiència i informació pública

El tràmit d'audiència es regula a l'**article 82 de la LPACAP**, que estableix que:

"Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes [...] los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes."

El tràmit d'audiència és essencial i irrenunciable, fins al punt que el criteri jurisprudencial entén, de manera pràcticament unànime, que l'omissió del tràmit d'audiència és un vici greu de procediment que comporta la nul·litat de ple dret.

La informació pública és un tràmit que la Llei no planteja com a rígorosament imprescindible. La seva exigència varia d'acord amb l'objecte i la naturalesa del procediment, però si lògicament és exigible, la jurisprudència tampoc no n'admet l'omissió.



El tràmit es regula a l'**article 83 de la LPACAP**:

"1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un periodo de información pública.

2. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días."

Com es pot observar, aquest tràmit obre una nova possibilitat –una possibilitat més– de formular al·legacions, però no es pot admetre que amb aquest tràmit d'informació pública se n'encobreixin d'altres.

Cal observar els tràmits d'audiència sense concentrar-los ni incloure'ls en els d'informació pública. Per la mateixa raó, la informació pública no eximeix l'Administració pública del deure d'informació personalitzada o notificació quan aquesta, per la naturalesa del procediment o el caràcter i la identitat dels interessats, sigui exigible.

3.2. L'accés a la informació pública

La Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú va regular el dret d'accés als arxius i registres desenvolupant el que preveu l'**article 105 de la CE**:

"La llei regularà [...] b) L'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius, salvant el que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones."

La LRJPAC regulava de forma detallada, a l'**article 37**, el dret d'accés als arxius i registres. No es tractava d'un element estrictament procedural, ni tampoc de cap tràmit o fase del procediment, però sí que oferia una cobertura valiosa per a l'obtenció d'una informació important que es podia fer valer en el procediment, i és, en tot cas, una regulació nova que cal explicar.

L'article 37 afirmava, efectivament, que:

"Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud."

Article 37.1 de la LRJPAC

El **dret d'accés**, per imperatiu de la Constitució, es configura com un dret de qualsevol ciutadà, mentre que l'accés i la participació en un procediment en curs és un dret que es reconeix únicament als interessats en aquest procediment. Però els interessats en un procediment sí que poden obtenir informació d'altres procediments ja conclosos i que els siguin útils per al seu.

Nota

En l'actualitat, la disposició addicional primera LTAIBG preveu que la normativa reguladora del procediment administratiu corresponent és l'aplicable a l'accés, per part dels qui tinguin la condició d'interessats en un procediment administratiu en curs, als documents que s'hi integrin.

La regulació inclosa a l'article 37 de la LRJPAC va ser àmpliament criticada per la doctrina i molt poc utilitzada pels ciutadans.

"Però aquesta regulació pateix d'una sèrie de deficiències que han estat posades de manifest de manera reiterada ja que l'objecte del dret d'accés no és clar, està limitat a documents continguts en procediments administratius ja acabats i el seu exercici és extraordinàriament limitat en la seva articulació pràctica."

Preàmbul Llei 19/2013

En l'actualitat, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTAIBG) regula aquest dret. En particular, preveu que totes les persones tenen dret a accedir a la informació pública, és a dir, als continguts o documents, sigui quin sigui el format o suport, que estiguin en poder d'alguns dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions.

Llei 27/2006

També cal tenir present la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

Desenvolupament per les comunitats autònomes

Aquesta regulació té caràcter bàsic. Ha estat desenvolupada per diferents comunitats autònomes com ara Andalusia (Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia); Extremadura (Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern obert d'Extremadura); Navarra (Llei foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del Govern obert); Catalunya (Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern); La Rioja (Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de La Rioja); Castella i Lleó (Llei 3/2015, de 4 de març, de Transparència i Participació Ciudadana); Aragó (Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó); Comunitat Valenciana (Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana).

Alhora estableix diferents límits per protegir interessos públics (seguretat pública, defensa, relacions exteriors, etc.) o privats (secret professional, propietat intel·lectual o industrial, etc.) així com l'eficàcia de les administracions públiques (per exemple, respecte a sol·licituds d'informació que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat). En particular, cal fer especial referència a les normes que inclou la LTAIBG⁸ per trobar l'equilibri entre la transparència i la protecció de les dades personals.

⁽⁸⁾Vegeu els articles 14 i 15 LTAIBG.

La LTAIBG també ha suposat una important novetat en regular el procediment per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública en el qual s'haurà de donar audiència als tercers els drets o interessos dels quals es puguin veure afectats per la informació sol·licitada. La resolució en la qual es concedeixi o denegui l'accés s'ha de notificar al sol·licitant i als tercers afectats que ho hagin sol·licitat en el termini màxim d'un mes i l'accés, que preferentment s'haurà de fer per via electrònica, s'haurà de formalitzar en el termini màxim de 10 dies.

Finalment, cal observar que la LTAIBG ha previst la possibilitat que els ciutadans a qui se'ls hagi denegat l'accés a la informació puguin presentar una reclamació davant el Consell de Transparència i Bon Govern o l'òrgan autonòmic que es determini⁹. Aquesta reclamació serà substitutiva dels recursos administratius.

⁽⁹⁾Vegeu la disposició addicional quarta TAIBG.

Consell de Transparència i Bon Govern

El Consell de Transparència i Bon Govern és un organisme públic amb autonomia i plena independència en el compliment dels seus fins adscrit al Ministeri d'Hisenda i Administracions Pùbliques.

El Consell de Transparència i Bon Govern estarà compost per la Comissió de Transparència i Bon Govern i el president del Consell de Transparència i Bon Govern.

La Comissió està formada pel president, un diputat, un senador, un representant del Tribunal de Comptes, un representant del Defensor del Poble, un representant de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, un representant de la Secretaria d'Estat d'Administracions Pùbliques i un representant de l'Autoritat Independent de Responsa-

bilitat Fiscal. Per la seva banda, el president del Consell de Transparència i Bon Govern és nomenat per un període no renovable de cinc anys pel Govern, entre persones de reconegut prestigi i competència professional prèvia compareixença de la persona proposada per al càrrec davant la Comissió corresponent del Congrés dels Diputats. En el cas de Catalunya, la Llei 19/2014 ha previst la creació de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

A més de regular el dret d'accés a la informació pública, la LTAIBG també regula els mecanismes de difusió activa de la informació. La LTAIBG regula amb caràcter bàsic diferents elements relatius a la difusió d'informació pública a través d'Internet. Aquests elements s'han de relacionar amb els que fixa la LRJSP:

- En primer lloc, la difusió d'informació pública a través d'Internet ha de complir i inspirar-se en els principis de transparència i publicitat; accessibilitat a la informació; qualitat; responsabilitat en la veritat i autenticitat de les informacions ofertes per les administracions públiques; seguretat; cooperació entre les administracions públiques; neutralitat tecnològica i adaptabilitat al progrés de la tècnica i els sistemes d'informació i reutilització de la informació publicada.
- En segon lloc, la LTAIBG preveu que la informació pública es difondrà a les seus electròniques o pàgines web. Així mateix preveu que les administracions públiques crearan portals de transparència. D'aquesta manera, les administracions públiques poden utilitzar diferents canals a Internet per a difondre tota la informació a la qual estan obligats.
- En tercer lloc, les administracions públiques estan obligades a publicar de forma periòdica i actualitzada la informació el coneixement de la qual sigui rellevant per a garantir la transparència de la seva activitat, permetre el control de l'actuació pública i facilitar el desenvolupament dels drets i l'activitat de la ciutadania, les empreses i la societat civil. En particular, les administracions públiques difondran informació institucional, organitzativa i de planificació; informació de rellevància jurídica i informació econòmica, pressupostària i estadística.

3.3. Els principis del procediment administratiu en la legislació catalana

La LRJPACat concreta aquests principis i els amplia preveint que les administracions públiques de Catalunya actuen d'acord amb els principis generals següents:

- Eficàcia i eficiència;
- Bona fe i confiança legítima;
- Proximitat;
- Imparcialitat;
- Proporcionalitat;
- Simplificació i racionalitat administrativa;

- Transparència i accessibilitat;
- Participació ciutadana;
- Lleialtat institucional;
- Col·laboració i cooperació interadministratives;
- Igualtat, accessibilitat, neutralitat tecnològica, seguretat i interoperabilitat en relació amb l'ús dels mitjans electrònics;
- Intervenció mínima.

4. L'element subjectiu del procediment. L'interessat

Acabem de comprovar que el concepte d'interessat és més estricta que el de ciutadà i aquest fet es fa palès en la matèria procedural que ens ocupa: només l'interessat té accés al procediment en curs; el ciutadà que no té la condició d'interessat pot accedir als arxius i registres, però no al procediment en curs.

Amplitud de la figura d'interessat

Cal destacar, però, que la figura d'interessat és més important i més àmplia que la de titular d'un dret subjectiu, que és amb la que normalment s'opera en el dret privat: les parts en un contracte, per exemple de compravenda, són el comprador i el venedor, tots dos titulars d'una esfera patrimonial ben definida –l'un, propietari del bé que es ven i l'altre, titular de la suma que acostuma a constituir el pagament-. La condició de part en un procediment es pot estendre a una pluralitat de persones o de grups. La part en el procediment expropiatori, per exemple, no ha de ser només el propietari –titular d'un dret subjectiu– que es pretén expropiar, sinó també els interessats en el fet que l'obra, per exemple una carretera, no es dugui a terme en els terrenys proposats, per interessos paisatgístics, ecologistes, de col·lectius de caçadors, etc.

L'activitat de l'Administració ha de ser al servei de l'interès general, i aquest fet explica que la condició d'interessat depassi la de titular d'un dret subjectiu.

La LPACAP¹⁰ considera com a interessats en el procediment administratiu els següents:

- a) Els qui el promoguin com a titulars de drets o d'interessos legítims individuals o col·lectius.
- b) Els qui, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que s'hi adopti.
- c) Els qui tinguin interessos legítims, individuals o col·lectius, que puguin resultar afectats per la resolució i compareguin en el procediment mentre no hagi recaigut una resolució definitiva.

⁽¹⁰⁾Article 4 LPACAP.

La jurisprudència ha establert diversos criteris per a determinar quan es dóna un interès legítim:

- Es tracta de situacions en què l'actuació administrativa causa un perjudici o benefici a l'esfera d'interessos del particular.
- Es tracta de situacions individualitzades o individualitzables en relació amb l'actuació administrativa.
- Són situacions en les quals una circumstància personal o per ser destinatari d'una regulació sectorial, són administrats titulars d'un interès propi, distint del de qualsevol ciutadà, en què els poders públics actuen d'acord

amb l'ordenament, perseguint la satisfacció de l'interès general i que incideixen en l'àmbit d'aquell interès propi.

Amb independència que els interessats puguin promoure o personar-se a iniciativa pròpia en els procediments administratius, l'Administració pública està obligada a comunicar als interessats la tramitació de tot procediment que afecti els titulars de drets o interessos legítims directes, la qual cosa implica que aquesta comunicació solament és obligada en relació amb un concepte més restringit d'interessats.

És important retenir un concepte que s'expressa en el darrer apartat: la **condició d'interessat**, quan no s'és titular d'un dret que es veu directament afectat, es guanya compareixent en el procediment, compareixença que no s'ha d'entendre en sentit literal o físic, ja que n'hi ha prou a sol·licitar-la per escrit. Hi haurà, doncs, interessats a qui la mateixa Administració identifica i informa¹¹, però també hi pot haver interessats que s'hauran de constituir i presentar com a tals¹² en el procediment i hauran de sol·licitar que les diligències s'hi entenguin. Una qüestió que s'apunta amb aquest breu exemple és la dels interessos col·lectius i de qui en posseeixi la representació. És un tema que cal abordar críticament per a resoldre qüestions tan actuals i delicades com ara la defensa de la natura i del medi ambient. la LPACAP és conscient d'aquesta qüestió, però tampoc no la resol.

Un aspecte en què queda ben clar l'antiformalisme del procediment administratiu és el de la representació dels interessats. Aquesta representació:

"La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente."

Article 5.4 de la LPACAP.

Com es pot observar, es reconeix una fórmula per a acreditar la representació que no necessita cap formalisme documental: l'acreditació *apud acta*, amb una compareixença personal o electrònica davant l'Administració. L'antiformalisme s'estén fins i tot a la presumpció de representació per als actes de tràmit¹³.

⁽¹³⁾La LPACAP crea el Registre electrònic d'apoderaments que hauran de crear totes les administracions públiques on s'hauran d'inscriure els apoderaments atorgats *apud acta* presencialment o electrònicament per qui tingui la condició d'interessat en un procediment administratiu en favor de representant. Els registres electrònics d'apoderaments hauran de ser interoperables i hauran de permetre comprovar vàlidament la representació dels qui actuen davant les administracions públiques (art.6 LPACAP).

La LPACAP reconeix diferents drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques¹⁴:

Nota

Article 8 LPACAP.

⁽¹¹⁾Per exemple, els propietaris dels terrenys que pretén expropiar.

⁽¹²⁾Per exemple, els veïns que no han de ser expropiats però que no volen que l'autovia travessí aquesta vall, els ecologistes, els caçadors, etc.

Article 4.2 de la LPACAP

"Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca".

⁽¹⁴⁾Art. 13. Vegeu en l'àmbit autònom el que preveu la Llei 26/2010.

- a) A comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració.
- b) A ser assistits en l'ús de mitjans electrònics en les seves relacions amb les administracions públiques.
- c) A utilitzar les llengües oficials al territori de la seva comunitat autònoma, d'acord amb el que preveuen aquesta Llei i la resta de l'ordenament jurídic.
- d) A l'accés a la informació pública, arxius i registres, d'acord amb el que preveu la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la resta de l'ordenament jurídic.
- e) A ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i empleats públics, que els han de facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.
- f) A exigir les responsabilitats de les administracions públiques i autoritats, quan així correspongui legalment.
- g) A obtenir i utilitzar els mitjans d'identificació i signatura electrònica que preveu aquesta Llei.
- h) A la protecció de dades de caràcter personal, i en particular a la seguretat i confidencialitat de les dades que figurin als fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques.
- i) Qualsevol altres que els reconeguin la Constitució i les lleis.

Alhora la LPACAP reconeix alguns drets dels interessats entre els drets dels ciutadans:

Nota

Art. 53 LPACAP.

- a) A conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats; el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini; l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució; i els actes de tràmit dictats. Així mateix, també tenen dret a accedir i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats.
- b) A identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramin els procediments.

- c) A no presentar documents originals llevat que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable estableixi el contrari. En cas que, excepcionalment, hagin de presentar un document original, tenen dret a obtenir-ne una còpia autenticada.
- d) A no presentar dades i documents no exigits per les normes aplicables al procediment de què es tracti, que ja estiguin en poder de les administracions públiques o que hagin estat elaborats per aquestes.
- e) A formular al·legacions, utilitzar els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic, i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució.
- f) 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.
- g) A actuar assistits d'un assessor quan ho considerin convenient en defensa dels seus interessos.
- h) A complir les obligacions de pagament a través dels mitjans electrònics previstos a l'article 98.2.
- i) Qualssevol altres que els reconeguin la Constitució i les lleis.

També cal indicar que la LPCAP recull els drets dels presums responsables en un procediment sancionador:

- a) A ser notificats dels fets que se'ls imputin, de les infraccions que aquests fets puguin constituir i de les sancions que, si s'escau, se'ls puguin imposar, així com de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que atribueixi aquesta competència.
- b) A la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostri el contrari.

A més dels drets previstos a LPACAP, els ciutadans, en llurs relacions amb les administracions públiques de Catalunya, tenen:

- Dret a ser atesos amb el respecte i la consideració que mereix llur dignitat, sense discriminació;
- Dret a obtenir de les administracions públiques serveis d'atenció, informació i orientació per a l'exercici i la protecció de llurs drets i interessos;

Nota

Articles 21-26 LRJPACat

- Dret a una bona administració que inclou, entre d'altres, el dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida; el dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu; el dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades; el dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini legalment establert; el dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar i el dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades;
- Dret a l'ús dels mitjans electrònics;
- Dret a la presentació de sol·licituds, comunicacions i altres documents;
- Dret d'accés a la informació pública;

Alhora és rellevant observar que la LRJPACat preveu que els ciutadans, en llurs relacions amb les administracions públiques de Catalunya, han d'actuar amb la diligència, la responsabilitat i el respecte deguts a les persones, les institucions i els béns públics.

En relació amb l'ús dels mitjans electrònics, cal observar que hi ha alguns subjectes que tenen l'obligació d'utilitzar aquests mitjans. En particular, la LPCAP preveu que estan obligats a relacionar-se a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques per efectuar qualsevol tràmit d'un procediment administratiu els subjectes següents:

- a) Les persones jurídiques.
- b) Les entitats sense personalitat jurídica.
- c) Els qui exerceixin una activitat professional per a la qual es requereixi la col·legiació obligatòria, per als tràmits i actuacions que portin a terme amb les administracions públiques en exercici de l'activitat professional esmentada. En tot cas, dins d'aquest col·lectiu s'hi entenen inclosos els notaris i registradors de la propietat i mercantils.
- d) Els qui representin un interessat que estigui obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració.
- e) Els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, tal com determini reglamentàriament cada Administració.

Nota

Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Nota

Article 30 LRJPACat

A més, les administracions poden establir mitjançant reglament l'obligació de relacionar-se amb elles a través de mitjans electrònics per a determinats procediments i per a certs col·lectius de persones físiques que per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quedí acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris¹⁵.

(¹⁵) Aquesta obligació també es preveu específicament per als casos de l'ús dels registres electrònics (art. 16.5 LPACAP) o notificacions electròniques (art.41.1 LPACAP).

5. Les fases del procediment

5.1. La iniciació

El procediment es pot iniciar d'ofici o a sol·licitud d'una persona interessada.

La iniciació d'ofici es farà per acord de l'òrgan competent, bé per pròpia iniciativa o com a conseqüència d'una ordre superior, a petició raonada d'altres òrgans o per denúncia¹⁶.

⁽¹⁶⁾ Vegeu una definició de les diferents via d'inici del procediment d'ofici per l'Administració als articles 59 i ss. LPCAP.

La iniciació a sol·licitud d'una persona interessada es fa mitjançant la presentació de la sol·licitud en què es continguin els elements següents:

- Nom i cognoms de l'interessat. Identificació del mitjà electrònic o, si no n'hi ha, lloc físic en què vol que es practiqui la notificació. Els interessats també poden aportar una adreça de correu electrònic i/o dispositiu electrònic perquè les administracions públiques els avisin de l'enviament o posada a disposició de la notificació.
- Fets, raons i petició en què es concreti la sol·licitud.
- Lloc i data.
- Signatura del sol·licitant. La LPACAP preveu que les administracions públiques només requereixen als interessats l'ús obligatori de signatura per formular sol·licituds, presentar declaracions responsables o comunicacions. interposar recursos, desistir d'accions i renunciar a drets. Per la resta de tràmits que es puguin dur a terme en el si d'un procediment administratiu n'hi ha prou que els interessats acreditin prèviament la seva identitat a través de qualsevol dels mitjans d'identificació.
- Òrgan, centre o unitat a què es dirigeix i el seu codi d'identificació corresponent.

Registre electrònic

Les administracions públiques han de disposar d'un registre electrònic general, en el qual cal assentar tot document que es presenti o es rebi. Les disposicions de creació dels registres electrònics s'han de publicar al diari oficial corresponent i a la seu electrònica. Els registres electrònics deixaran constància

de tots els documents que s'hi presentin i de la data i hora de presentació i emetran un rebut que consistirà en la còpia autenticada del document que s'hagi presentat.

Els documents que es dirigeixin a l'Administració es poden presentar:

- a) Al registre electrònic de l'Administració o organisme a què es dirigeixin, així com a la resta de registres electrònics de qualsevol de les entitats del sector públic.
- b) A les oficines de correus, tal com s'estableixi reglamentàriament.
- c) A les representacions diplomàtiques o oficines consulars d'Espanya a l'estrange.
- d) A les oficines d'assistència en matèria de registres.
- e) En qualsevol altre que estableixin les disposicions vigents.

Els registres electrònics han de ser plenament interoperables permetent la interconnexió i la transmissió dels documents que es presentin en qualsevol dels registres.

Els documents en paper que presentin els interessats seran digitalitzats, s'incorporaran a l'expedient electrònic i, en principi, l'original es retornarà a l'interessat.

Els registres electrònics permeten presentar els documents cada dia de l'any les vint-i-quatre hores del dia. La presentació d'un document en un dia inhàbil s'entén realitzada a primera hora del següent dia hàbil.

Si la sol·licitud presenta algun defecte o no té els requisits fixats en l'ordenament, l'Administració requerirà l'interessat perquè en el termini de 10 dies esmeni la falta o accompanyi els documents preceptius amb el benentès que si no ho fa s'entindrà que desisteix en la seva petició¹⁷. També es preveu que l'òrgan competent podrà suggerir a l'interessat la modificació o millora voluntàries de la sol·licitud. En el cas que un interessat que tingui l'obligació d'utilitzar els mitjans electrònics presenti la sol·licitud presencialment, les administracions públiques el requeriran perquè la repari a través de la seva presentació electrònica. En aquest cas, es tindrà com a data de presentació de la sol·licitud aquella en què s'hagi dut a terme l'esmena.

(17) Article 68 LPACAP.

La forma d'iniciació determina les conseqüències de l'incompliment de l'obligació de resoldre i de notificar. Així, l'incompliment d'aquesta obligació en els procediments iniciats d'ofici que causin efectes favorables donarà lloc al silenci negatiu mentre que en els iniciats d'ofici que causin efectes desfavorables donarà lloc a la caducitat (art. 25 de la LPACAP). En els procediments

iniciats a instància de persona interessada, l'incompliment d'aquesta obligació tindrà com a conseqüència el silenci administratiu que serà negatiu o positiu d'acord amb el que es preveu en l'article 24 de la LPACAP.

L'òrgan competent pot obrir un període d'informació o actuacions prèvies abans de l'inici del procediment amb l'objectiu les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment¹⁸.

(¹⁸) Art.55 LPACAP.

Un cop iniciat el procediment, l'òrgan competent per resoldre pot adoptar, d'ofici o a instància de part i de manera motivada, les mesures provisionals que consideri oportunes per assegurar l'eficàcia de la resolució que es pugui dictar. Les mesures han de dictar-se d'acord amb els principis de proporcionalitat, efectivitat i onerositat menor. Aquestes mesures també es poden prendre en els casos d'urgència inajornable i per a la protecció provisional dels interessos implicats abans de la iniciació del procediment administratiu¹⁹.

(¹⁹) Art.56 LPACAP.

Les mesures provisionals poden consistir en²⁰:

- a) Suspensió temporal d'activitats.
- b) Prestació de fiances.
- c) Retirada o intervenció de béns productius o suspensió temporal de serveis per raons de sanitat, higiene o seguretat, el tancament temporal de l'establiment per aquestes o altres causes previstes a la normativa reguladora aplicable.
- d) Embargament preventiu de béns, rendes i coses fungibles computables en metàl·lic per aplicació de preus certos.
- e) El dipòsit, la retenció o la immobilització de cosa moble.
- f) La intervenció i el dipòsit d'ingressos obtinguts mitjançant una activitat que es consideri il·lícita i la prohibició o cessació de la qual es pretengui.
- g) Consignació o constitució de dipòsit de les quantitats que es reclamin.
- h) La retenció d'ingressos a compte que hagin d'abonar les administracions públiques.
- i) Aquelles altres mesures que, per protegir els drets dels interessats, prevegin expressament les lleis, o que es considerin necessàries per assegurar l'efectivitat de la resolució.

(²⁰) En aquest punt, la LPACAP es remet al règim previst a la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

En cap cas es poden adoptar mesures provisionals que puguin causar un perjudici de difícil o impossible reparació als interessats o que impliquin violació de drets emparats per les lleis.

5.2. L'ordenació

L'activitat d'ordenació correspon a l'Administració, que impulsa i ordena el procediment. En aquest sentit, la LPACAP afirma que:

"El procediment, sotmès al principi de celeritat, s'ha d'impulsar d'ofici en tots els seus tràmits i a través de mitjans electrònics, respectant els principis de transparència i publicitat. En el despatx dels expedients s'ha de mantenir l'ordre rigorós d'incoació en afers de naturalesa homogeneïtat, llevat que el titular de la unitat administrativa doni una ordre motivada en contra, de la qual quedí constància."

Article 71 de la LPACAP.

La resta de la regulació que la Llei ofereix sobre aquesta fase es dirigeix també a l'Administració, a la qual correspon l'ordenació. En rigor, l'ordenació no és una fase, sinó els criteris que l'Administració ha de seguir en la conducció del procediment:

- **Principi d'impuls d'ofici.** Un cop iniciat el procediment correspon a l'Administració, i no als interessats, impulsar la tramitació del procediment.
- **Principi d'economia, celeritat i simplificació administrativa.** La LPACAP preveu que es realitzaran en un sol acte tots els tràmits que admetin la impulsió simultània i no sigui obligat el seu compliment successiu, i també que es podrà disposar l'acumulació d'un procediment amb altres amb els quals guardi identitat substancial o íntima connexió.

Des del punt de vista de la celeritat es preveu que el plantejament de qüestions incidentals no suspèn, en principi, la tramitació del procediment i que si un interessat no complimenta un tràmit en el termini previst se'l podrà entendre decaigut respecte a aquell tràmit.

Un darrer aspecte important respecte a l'ordenació del procediment administratiu és el relatiu als terminis. La LPACAP preveu que:

"los términos y plazos establecidos en ésta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos".

Article 29 de la LPCAP.

Aquesta regla admet excepcions, ja que la mateixa LRJPAC preveu la possibilitat que l'Administració ampliï els terminis²¹.

(21) Article 47 LPCAP.

Els terminis es poden fixar per hores, dies, mesos o anys. Quan es fixin per dies, s'ha d'entendre que són dies hàbils a menys que es digui alguna cosa en contra i s'exclouen del còmput els dissabtes, els diumenges i els declarats festius. El còmput del termini es fa a partir del dia següent a aquell en què es realitza la notificació de l'acte o en què es produeixi l'estimació o desestimació per silenci administratiu. Quan el darrer dia del termini sigui inhàbil s'entindrà prorrogat al primer dia hàbil següent.

Nota

Si la notificació es fa el dia 14 d'abril, el primer dia del termini serà el 15 d'abril.

Quan es fixen els terminis per mesos o anys, aquests es computaran a partir del dia següent a aquell en què es realitzi la notificació de l'acte o en què es produueixi l'estimació o desestimació per silenci administratiu, fent-se el càlcul de data a data.

Nota

El termini d'un mes s'inicia el 14 d'abril i finalitza el 14 de maig.

5.3. La instrucció

La instrucció és la fase central i decisiva. Tot i que no és la fase en què es pren la decisió final, és sens dubte la fase on es forma la voluntat final i on la decisió es predisposa totalment. En aquesta fase es produueixen els tràmits principals, a la majoria dels quals ja ens hem referit, com ara el tràmit d'audiència, la informació pública, les al·legacions, la prova i els informes: se sol·licitaran els que siguin preceptius per disposicions legals i els que es considerin necessaris per a resoldre.

Els tràmits d'instrucció s'han de realitzar a través de mitjans electrònics. Les aplicacions i els sistemes d'informació utilitzats per a la instrucció han de garantir el control dels temps i terminis, la identificació dels òrgans responsables i la tramitació ordenada dels expedients, així com facilitar la simplificació i la publicitat dels procediments.

En la fase d'instrucció s'hauran de desenvolupar, si escau, tres tràmits d'especial rellevància, regulats en tres seccions específiques de la LPACAP: **la prova, els informes i la participació dels interessats**.

- La **prova** pot ser practicada d'ofici per l'Administració quan no tingui per certs els fets al·legats pels interessats o a instància dels interessats. En aquest segon supòsit, l'Administració sols podrà rebutjar, motivant aquesta decisió, les propostes de prova manifestament improcedents o innecessàries. Es pot emprar qualsevol mitjà de prova admès en dret. La pràctica de la prova es basa en el principi de contradicció el que es tradueix en què quan sigui necessari l'Administració comunicarà a l'interessat la pràctica de les proves.
- Els **informes** mitjançant els quals obté informació sobre els fets o sobre aspectes tècnics relacionats amb el procediment que s'està tramitant. Els informes poden ser preceptius o facultatius i vinculants o no vinculants. Tret del cas de disposició expressa en sentit contrari, seran facultatius i no vinculants. Els informes hauran de ser emesos per mitjans electrònics en el termini previst i, en cas que no es faci, es podrà seguir amb la tramitació de l'expedient excepte que l'informe sigui preceptiu i determinant per a la resolució del procediment que es podrà interrompre en el termini dels tràmits següents.

Els informes preceptius són aquells que la regulació del procediment ordena expressament sol·licitar i els facultatius són aquells que no estan previstos i que es poden sol·licitar si es considera oportú. Els informes vinculants són aquells el contingut dels quals obliga

l'òrgan que el sol·licita a resoldre d'acord amb el seu contingut i els no vinculants són aquells que no condicionen l'òrgan destinatari.

- La **participació dels interessats** ofereix dues modalitats:
 - L'una és el tràmit d'audiència que s'ha d'obrir un cop instruït el procediment i abans de redactar la proposta de resolució. Llavors, en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze, els interessats podran allegar i presentar els documents i justificacions que considerin pertinents.
 - L'altra és el tràmit d'informació pública que pot obrir l'òrgan a què correspon la resolució del procediment, quan la naturalesa d'aquest ho requereixi. Aleshores s'anunciarà, en un butlletí oficial a l'efecte que qualsevol persona pugui examinar el procediment i formular allegacions. La compareixença en aquest tràmit no atorga, per si mateixa, la condició d'interessat. Això no obstant, els qui presentin allegacions o observacions en aquest tràmit tenen dret a obtenir de l'Administració una resposta raonada.

Cal recordar que el tràmit d'audiència s'obre solament als interessats, mentre que el d'informació pública permet la participació de qualsevol persona. Entre els procediments que, per la seva naturalesa, s'obren a tràmit d'informació pública tenim, per exemple, tots aquells que tenen incidència en l'ordenació del territori i el medi ambient: per a la realització d'obres públiques, situació de plantes per a tractament de residus, declaracions d'espais protegits, etc.

Els documents que donen suport als diferents tràmits que es duen a terme en la tramitació d'un procediment administratiu es recullen a l'expedient administratiu.

L'expedient és el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la. Està conformat pels documents, les proves, els dictàmens, els informes, els acords, les notificacions i altres diligències juntament amb un índex numerat de tots els documents. Els expedients han de tenir format electrònic.

5.4. La finalització

El procediment pot acabar de maneres diferents:

- Per **resolució expressa**, que ha de decidir sobre les qüestions plantejades pels interessats i les que es derivin del procediment. Les resolucions contindran la decisió, degudament motivada en els casos previstos, i expressaran també els recursos que es puguin interposar, l'òrgan davant els quals s'haurien d'interposar i el termini per a fer-ho. La resolució haurà de ser congruent amb

Vegeu també

Vegeu l'article 35 LPACAP sobre la motivació dels actes administratius i l'article 89 LRJ-PAC sobre la resolució.

les qüestions plantejades pels interessats. Cal dir que l'acceptació d'informes o dictàmens servirà de motivació a la resolució quan s'incorporin al text d'aquesta.

b) Per desistiment o renúncia

El desistiment és la declaració mitjançant la qual l'interessat declara la seva voluntat de posar fi al procediment la tramitació del qual havia instat. Aquesta declaració no afecta el dret o interès material sobre el qual versa el procediment, sinó el procediment, per la qual cosa aquest es pot tornar a obrir posteriorment.

La renúncia és la declaració mitjançant la qual l'interessat declara unilateralment extingit el dret o interès esgrimit en el procediment.

c) Per caducitat és una altra manera d'acabar, que la Llei defineix:

"En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo."

Article 95.1 de la LPACAP.

En els procediments iniciats a instància de persona interessada cal un requeriment previ de l'Administració al particular per tal que aquest realitzi les actuacions necessàries perquè continuï el procediment. Si no ho fa així, s'entendrà produïda la caducitat transcorreguts tres mesos des d'aquest requeriment.

La caducitat no produirà per si sola la prescripció de les accions del particular o de l'Administració. Per tant, es podrà iniciar de nou el procediment mentre no s'hagi produït la prescripció.

Hi ha determinats supòsits en els quals la caducitat es pot produir per la inactivitat de l'Administració. En particular, en els procediments iniciats d'ofici en què l'Administració exerceix potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen quan no s'hagi dictat i notificat resolució expressa²². En aquests casos, la caducitat es produeix de forma automàtica, sense necessitat que l'Administració faci un avís al particular.

Article 94 de la LPACAP

"Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, renunciar a sus derechos."

(²²) Art. 25 LPACAP.

5.5. L'acabament convencional del procediment

L'acabament convencional del procediment, no exempta de controvèrsia, és la manera més nova i la que, per tant, ha rebut la màxima atenció doctrinal.

"Les administracions públiques poden subscriure 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, si s'escau, prevegi la disposició que ho reguli, i aquests actes poden tenir la consideració de finalitzadors dels procediments administratius o inserir-s'hi amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que hi posi fi."

Article 86 de la LPACAP.

L'article 86 és un precepte que, sens dubte, permet molt joc. Per començar, cal destacar que depassa el tràmit del final del procediment –els acords, es diu, es poden inserir en qualsevol fase procedural–. El que es pretén amb aquestes fòrmules convencionals és superar la decisió administrativa unilateral, autoritària si es vol, que domina el procediment i els actes que en resulten. Es considera –i en certa manera la realitat ho confirma– que l'eficàcia d'algunes decisions administratives seria més gran si comptessin amb l'accord explícit dels interessats.

Una matèria en què es pot entendre bé el recurs a aquest tipus de fòrmules transaccionals és el medi ambient. D'un temps ençà, es reconeix el que s'ha anomenat **dèficit d'execució**: hi ha moltes normes i resolucions administratives en aquesta matèria que, a la pràctica, no es compleixen ni s'executen. S'argumenta que això passa perquè hi manca el coneixement de la realitat i l'accord dels afectats.

Un exemple en matèria mediambiental

Els nivells d'emissions permesos potser s'haurien de regular per zones industrials i s'haurien de fixar objectius realistes i assequibles que després es poguessin rebaixar amb una normativa i una gestió més exigent. Aquests objectius, i també altres, tindrien més abast i serien més motivadors si s'acordés amb l'Administració un programa amb aquesta finalitat que considerés la imposició de noves exigències en matèria ambiental i compensés d'alguna manera els costos mitjançant subvencions per a finançar la nova tecnologia anticontaminant.

El problema que planteja aquesta activitat convencional rau en el fet que l'Administració, normalment, és la que, en el marc de la legalitat, ha de valorar els interessos generals –en molts casos a través, precisament, del procediment–, adoptar les decisions pertinents i assumir les responsabilitats que se'n puguin derivar. Qui negocia amb l'Administració i s'erigeix d'alguna manera en representant dels interessos generals? Queden altres interessats al marge de la negociació? Sobre què es negocia? Qui respon de l'accord?



Arribar a acords amb la indústria des de l'Administració pot ser més efectiu que l'aprovació d'una normativa molt allunyada de la realitat.

La tendència, per tant –que l'article 86 de la LPACAP ja assenyala–, és diferenciar entre les matèries següents:

a) Les matèries en les quals és possible la transacció.

b) Les matèries en les quals és inadmissible.

Un exemple en matèria urbanística

En matèria urbanística la jurisprudència ha negat de manera rotunda que la planificació –l'elaboració dels diferents plans urbanístics– sigui una matèria en què hi pugui haver

negociació o conveni. En canvi, en qüestions puntuals –permutes, finançament i gestió d'obres urbanístiques– s'admeten, fins i tot abans de la LRJPAC, els anomenats *convenis urbanístics* i un cert marge de negociació.

En general, es pot dir que l'**acabament convencional del procediment** és admissible per a alguns aspectes ben delimitats d'un procediment o d'una decisió si s'hi donen condicions d'igualtat i publicitat: és a dir, es crida tots els interessats en aquesta qüestió concreta perquè negocïïn i arribin a un acord.

Els exemples d'acabament convencional del procediment acostumen a resoldre qüestions precises de contingut quantitatiu.

Alguns exemples

Després que es reconegui el dret a una indemnització, se'n podria concretar de comú acord la quantitat o la modalitat de pagament. També, un cop s'han determinat ja unes empreses com a beneficiàries de subvencions a fi que adeqüin la seva tecnologia a les noves exigències ambientals, pot ser molt oportú que aleshores s'obri una negociació entre elles i amb l'Administració per precisar la quantia de cada subvenció o bé si decideixen reservar una quantitat com a fons comú.

5.6. Procediments especials

El procediment que acabem d'exposar en els seus trets i tràmits fonamentals és l'anomenat procediment comú. Existeixen, naturalment, procediments especials regulats en diverses lleis, alguns dels quals estan molt consolidats en la pràctica administrativa, com ara el procediment d'expropiació forçosa, procediments per a l'obtenció de llicències (llicències urbanístiques, d'activitats industrials, etc.) i que tindrem ocasió de conèixer en tractar aquestes matèries. En qualsevol cas, el procediment administratiu comú constitueix una referència inexcusable, no solament pel seu caràcter supletori sinó perquè els seus tràmits essencials –que són els que hem estudiat– són obligatoris en qualsevol procediment.

La LRJPAC estableix els principis bàsics del procediment per a l'exercici de la potestat aplicadora de sancions de l'Administració (Capítol II del Títol IX), i recollia les determinacions constitucionals i els criteris que es desprenden de l'abundant jurisprudència constitucional sobre les sancions administratives.

També preveia la LRJPAC el procediment per a la reclamació de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.

La LPACAP ha integrat la regulació de l'exercici de la potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial com a especialitats del procediment administratiu comú.

5.7. Simplificació del procediment administratiu

En els darrers anys s'ha anat plantejant la necessitat d'abordar la simplificació dels procediments administratius per a fer més senzilla, àgil i fàcil la relació amb les administracions públiques. La simplificació ha estat recollida com a principi en diferents normes que també inclouen eines diverses per a fomentar-la.

La simplificació procedural suposa, d'una banda, la reducció de les càrregues administratives (documents, tràmits, procediments) a fi d'evitar desplaçaments, estalviar temps i diners. D'altra banda, la simplificació es tradueix en la racionalització i agilització dels procediments administratius perquè siguin més àgils, eficients i econòmics.

Amb aquestes finalitats, s'han anat incorporant diferents eines impulsades des de diferents àmbits. La regulació relativa a l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius també està contribuint a aquestes finalitats:

- a) La simplificació com a principi del procediment vinculat als principis d'eficàcia, eficiència i economia.

L'article 4 de la Llei 29/2010 reconeix els principis de simplificació, eficàcia, eficiència i economia i estableix que:

“Les entitats del sector públic han d'adoptar les mesures necessàries per a redissenyar els serveis, els tràmits i els procediments administratius; reduir les càrregues, els costos, els terminis i el temps dels procediments administratius, i assolir més eficàcia, eficiència i economia en l'activitat administrativa”.

- b) La simplificació com a supressió de tràmits i procediments.

L'article 34.1 LRJPACat preveu que:

“La normativa reguladora dels procediments de les administracions públiques de Catalunya pot substituir un procediment o un tràmit per alguna de les mesures de simplificació administrativa establertes per aquesta llei”.

La simplificació com a reducció de càrregues.

L'article 37 Llei 14/2013, de 27 de setembre, de suport als emprenedors i la seva internacionalització estableix que:

“Les administracions públiques que en l'exercici de les seves competències respectives creïn noves càrregues administratives per a les empreses, han d'eliminar almenys una càrrega existent de cost equivalent”.

- c) La simplificació com a redisseny dels procediments.

- d) La simplificació com a reducció dels terminis per la tramitació dels procediments.

L'article 18 de la Llei 29/2010 estableix que:

"Les entitats del sector públic, d'acord amb el que estableix la legislació vigent, han d'impulsar, quan els ciutadans usen els mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius, les mesures següents:

b) La reducció dels terminis dels procediments, que no pot afectar els principis de celelitat, d'ordre ni d'oficialitat i que ha de tenir en compte l'economia processal que pot comportar l'ús dels mitjans electrònics i també els diversos canals per mitjà dels quals es pot tramitar el procediment administratiu".

e) La simplificació i la finestreta única.

L'article 40 LRJPACat preveu que:

"Els ciutadans poden obtenir la informació relativa als serveis públics i als procediments administratius de competència de les administracions públiques catalanes, i realitzar els tràmits corresponents, per mitjans electrònics i a distància mitjançant un lloc web comú o finestreta única."

Les mesures de simplificació no poden suposar cap limitació als drets i garanties que la legislació vigent reconeix als ciutadans i als interessats en un procediment administratiu²³.

(23) Article 34.2 LRJPACat.

Les principals mesures de simplificació procedural han estat el resultat de la necessitat de traslladar a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

"Las normas relativas a los procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta".

Considerant 42

En particular, la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, va introduir a la LRJPAC dues figures que perseguen simplificar i agilitzar la prestació de serveis eliminant la necessitat d'obtenir una autorització: la declaració responsable i la comunicació prèvia.

Vegeu també

Sobre aquestes figures vegeu el mòdul relatiu a l'activitat de l'Administració de l'assignatura *Dret administratiu II*.

La LPACAP preveu al respecte que:

- La declaració responsable que és el document subscrit per un interessat en el qual manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits que estableix la normativa vigent per a accedir al reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació que ho accredita i que es compromet a mantenir-ne el compliment durant el període de temps inherent al reconeixement o exercici.
- La comunicació és el document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració pública competent les seves dades identi-

fictives i altres requisits exigibles per a l'exercici d'un dret o l'inici d'una activitat.

Tant les declaracions responsables com les comunicacions produueixen els efectes que determina en cada cas la legislació corresponent des del dia de la presentació, sense perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció que tinguin atribuïdes les administracions públiques²⁴.

(24) Article 69 LPACAP.

Les dades i documents que accompanyin o s'incorporin a les declaracions responsables o les comunicacions han de ser certes. De fet, 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 prèvia determina la impossibilitat de continuar l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tinguí constància dels fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que pertoquin.

Finalment, cal indicar que la LPACAP 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.

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 s'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 realitzar un altre tràmit, caldrà que se sigui tramitat de manera ordinària²⁵.

(²⁵) Art. 96.7 LPACAP.

6. Els recursos administratius

6.1. Naturalesa i funcions

Els recursos administratius constitueixen una realitat arrelada en el dret administratiu i en són unes figures característiques. Són recursos contra els actes administratius que es plantegen davant la mateixa Administració, que és també la que els resol.

Fins que no es va reconèixer la intervenció dels tribunals en recursos contra actuacions de l'Administració, l'única via de defensa era la que s'obria davant la mateixa Administració, que resolia les queixes derivades de la seva actuació. Aquest tipus de reclamacions s'admetia²⁶ ja durant l'Antic Règim.

(26)Fins i tot de manera molt generalitzada en alguns àmbits com ara les obres públiques.

Lògicament, l'efectivitat d'aquesta via era relativa i l'objectivitat també era molt qüestionable, ja que hi mancava la mínima independència de la instància que resolia el recurs, del qual l'Administració era jutge i part. No obstant això, el sistema admetia algunes possibilitats de millora:

- a) Es pot establir, com passava normalment en l'Antic Règim, que sigui el mateix òrgan que dicta l'acte el que decideixi sobre el recurs que es planteja en contra seu; en aquest cas la independència i l'objectivitat són nul·les.
- b) Es pot encomanar la resolució del recurs a un òrgan diferent del que va dictar l'acte.
- c) Es pot atribuir la resolució de tots els recursos contra els actes de l'Administració a un òrgan especialitzat en aquesta funció, i que aquest òrgan pugui integrar juristes destacats amb un bon coneixement de l'activitat administrativa.

Aquesta darrera opció és justament la que va assolir l'expressió més acabada en el **Consell d'Estat** que va instituir Napoleó i que va resultar tan decisiu en la mateixa configuració del dret administratiu i de les seves fòrmules més operatives i característiques. No es tractava d'un òrgan judicial, però, gràcies al prestigi i l'encert dels seus components i a la qualitat de les seves resolucions, aviat va assolir una gran autoritat, en la qual va fundar la seva reconeguda independència.

La funció i el significat dels recursos administratius canvien completament quan es crea una jurisdicció –una instància judicial genuina– que coneix dels conflictes suscitats pels actes administratius. Una conseqüència raonable que es podria derivar d'aquesta situació seria la supressió dels recursos administratius, ja que hi hauria una instància judicial independent. Però això no ha estat així: la figura del recurs administratiu es va mantenir i, d'una manera o d'una altra, està generalitzada a tots els ordenaments.

Quins són aleshores la raó i el significat dels recursos administratius? Convé fer la distinció següent:

- a)** Els **recursos administratius** que podem anomenar genèricament *ordinaris*, que són els que s'interposen abans d'acudir als tribunals.
- b)** Els **recursos especials**, que només es poden interposar en alguns supòsits taxats i excepcionals.

Els **recursos ordinaris**, que són els recursos administratius típics, tenen com a finalitat que l'òrgan que va dictar l'acte o, si escau, l'òrgan superior, conegui els possibles vicis que el recurrent al·lega i reconsideri la seva decisió.

Però la primera instància d'un recurs judicial no és un recurs administratiu. Si fos així, només es podria plantejar davant els tribunals el que s'al·legués en el recurs administratiu. Aquest plantejament no és el correcte i la jurisprudència ja és unànime en aquest tema: el recurs administratiu obre la possibilitat d'una revisió de l'acte que evita precisament el recurs davant el tribunal de la jurisdicció contenciosa administrativa. Però, si el recurs judicial s'arriba a interposar, es pot plantejar aleshores qualsevol pretensió relacionada amb l'acte recorregut sense cap condicionament ni cap límit per raó del que es va al·legar en el recurs administratiu previ.



A la imatge, detall d'un gravat que representa una reunió del Consell d'Estat napoleònic.

Recursos ordinaris

El recurs ordinari és un tràmit semblant a l'acte de conciliació, un tràmit previ al procés judicial i amb el qual, precisament, s'intenten evitar les dilacions i les càrregues, també econòmiques, d'un procés judicial.

6.2. Els tipus de recursos administratius i el seu règim jurídic

6.2.1. Els recursos ordinaris

Els recursos ordinaris són els que es plantegen, per qualsevol motiu, contra els actes administratius i prèviament a la interposició, si escau, del recurs contencios administratiu. S'obren dues possibilitats lògiques:

- a) La primera, el **recurs davant el mateix òrgan** que va dictar la resolució.
- b) La segona, el recurs davant l'òrgan superior que des de la seva posició jeràrquica pot anular totalment o parcialment l'acte recorregut.

1) Aquestes dues possibilitats eren les que oferia la **LPA de 1958**:

- a) El **recurs de reposició**, que s'ha d'interposar davant el mateix òrgan que va dictar l'acte.
- b) El **recurs d'alçada**, que s'interposava davant l'òrgan superior jeràrquic.

Lògicament, la interposició del recurs d'alçada només és possible en els casos en què l'òrgan que dicta l'acte compta amb un altre òrgan situat per damunt seu en l'organització jeràrquica. Són els actes que no esgoten la via administrativa. I això, al seu torn, només és possible en les administracions que tenen òrgans jeràrquicament ordenats, com és el cas de l'Administració de l'Estat i de les administracions autonòmiques. Aquest tipus de recursos no és possible, en canvi, en les administracions locals, els òrgans bàsics de les quals (alcalde, comissió de govern, ple de l'ajuntament) estan ordenats horitzontalment: no n'hi ha cap que se situi per damunt d'un altre, sinó que cada un té el seu propi àmbit de competències. Per això, amb la LPA, l'únic recurs possible contra les resolucions dels òrgans de les administracions locals era el recurs de reposició davant el mateix organisme que les havia dictat.

Recurs de reposició

El recurs de reposició era també l'única possibilitat de recurs administratiu contra els actes dels òrgans superiors de les administracions jerarquizades, com ara els actes dels ministres o dels consellers.

2) La LRJPAC (en la seva redacció inicial de 1992; abans, doncs, de la reforma –molt encertada en aquesta matèria de recursos– operada per la Llei 4/1999) va alterar incomprendiblement aquest règim quan va establir un únic recurs ordinari anomenat precisament així: *recurs ordinari*. De fet, és el que abans s'anomenava *recurs d'alçada* i s'interposa davant el superior jeràrquic²⁷ que va dictar l'acte. Quan dicta l'acte un òrgan que no té superior jeràrquic, aquest recurs administratiu ordinari no és possible. L'única possibilitat de revisar aquest acte és acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta és, amb tota seguretat, la determinació més desafortunada i criticada de la LRJPAC, per diverses raons elementals:

⁽²⁷⁾En aquest supòsit es diu que l'acte esgota la via administrativa.

a) El particular, si pretén la revisió d'un acte que esgota la via administrativa²⁸, només té la possibilitat d'obrir un procés judicial lent i costós que no compensa quan es tracta d'assumptes menors, que són ben freqüents.

(28) Que acostumen a ser tots els dels municipis i ens locals.

b) L'Administració perd la possibilitat de revisar un acte i es pot veure, de sobte, com a part demandada en un procés.

c) Els tribunals, d'altra banda, en no haver-hi el filtre del recurs administratiu, es poden trobar més carregats del que ja estan.

Per aquesta raó, el retorn al sistema anterior –que està tan consolidat en la pràctica administrativa–, mitjançant la reforma soferta per la Llei 4/1999, ha estat un encert.

La LPACAP ara contempla i regula tres recursos: el d'alçada, el de reposició i el de revisió. Els dos primers poden considerar-se ordinaris, i el de revisió, extraordinari.

El recurs d'alçada

Objecte. Pot interposar-se contra els actes administratius que no posen fi a la via administrativa, que són els que han dictat els òrgans que tenen superior jeràrquic en la seva Administració. Per exemple els actes d'un director general no esgoten la via administrativa, ja que provenen d'un òrgan que té un superior jeràrquic, el ministre. En canvi, els actes del ministre, en procedir d'un òrgan superior, posen fi a la via administrativa i no són susceptibles de recurs d'alçada.

Interposició. Davant l'òrgan superior –que és el que ha de resoldre el recurs– o davant l'òrgan que va dictar l'acte recorregut. En aquest segon supòsit haurà de donar trasllat al superior.

Terminis. Un mes si l'acte és exprés. Si l'acte no és exprés, el recurs d'alçada es podrà interposar en qualsevol moment a partir del dia següent a aquell en el qual es produixin els efectes del silenci administratiu. El termini per a resoldre és de tres mesos des de la interposició; un cop transcorregut aquest temps s'entén com a desestimat excepte quan el recurs d'alçada s'hagi interposat contra la desestimació per silenci administratiu que s'entindrà, en principi, estimat²⁹.

(29) Vegeu l'article 122.2 en relació al 24.1 LPACAP.

El recurs potestatiu de reposició

Objecte. Els actes que posen fi a la via administrativa, és a dir, els dictats pels òrgans superiors.

Normalment els actes de les administracions locals esgoten la via administrativa, ja que ordinàriament els òrgans d'aquestes administracions no s'articulen d'acord amb criteris jeràrquics.

Interposició. És potestativa; aquests actes poden impugnar-se directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Terminis. Un mes per a interposar-lo si l'acte és exprés. En el cas dels actes no expressos, el recurs es podrà interposar a partir del dia següent a aquell en què es produueix l'acte presumpte. El termini per a resoldre's és d'un mes.

El recurs de revisió

El recurs de revisió es un recurs extraordinari, ja que els motius pels quals es pot interposar estan rigorosament taxats³⁰. Són els següents:

(30) Article 125 LPACAP.

- a) Que hi hagi un error de fet en dictar l'acte recorregut que resulti dels mateixos documents de l'expedient.
- b) Que apareguin nous documents de valor essencial que raonablement podrien haver variat la resolució recorreguda.
- c) Que en la resolució hagin influït decisivament documents o testimoniatges declarats falsos per sentència judicial ferma.
- d) Que la resolució s'hagués dictat com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o qualsevol altra conducta punible declarada així en virtut de sentència judicial ferma.

El termini d'interposició és de quatre anys en el primer cas i de tres mesos en els altres casos, que s'han de comptar a partir del coneixement dels documents o des que la resolució judicial queda ferma.

6.2.2. Disposicions comunes sobre els recursos administratius

Els recursos administratius únicament es poden interposar en contra d'actes, no en contra de reglaments que sí poden ser objecte de recurs –l'anomenada qüestió de legalitat– davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

La interposició de qualsevol recurs no suspèn l'execució de l'acte recorregut, però l'òrgan a què correspon la resolució del recurs podrà suspendre l'acte, prèvia valoració dels interessos en joc, si concorre alguna d'aquestes dues circumstàncies:

a) que de l'execució de l'acte se'n puguin derivar perjudicis d'impossible o difícil reparació,

b) que el recurs es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret contemplades en l'art. 47.1 LPACAP.

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. L'interessat en el procediment administratiu és...

- a) qualsevol persona.
- b) les persones que tinguin drets subjectius.
- c) les persones que tinguin drets o interessos afectats i les que compareguin en l'expedient.

2. L'acabament convencional del procediment...

- a) és una fórmula tradicional.
- b) és una fórmula nova i per a supòsits especials.
- c) necessita una llei especial que l'autoritzi.

3. El recurs administratiu d'alçada...

- a) el resol el superior jeràrquic de l'òrgan que va dictar l'acte.
- b) el resol el mateix òrgan que va dictar l'acte.
- c) el resol un òrgan especial.

4. L'objecte del recurs administratiu són...

- a) únicament els actes administratius.
- b) els actes administratius i els reglaments.
- c) els actes, els reglaments i, en alguns casos, la inactivitat de l'Administració.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. b

3. a

4. a

Glossari

CE *f* Constitució espanyola.

Interessat en el procediment *m* qui té un dret o interès que es pot veure afectat per la resolució i que, com a tal, promou el procediment o sol·licita ser-ne part.

LAECSP *f* Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

LPA *f* Llei del procediment administratiu.

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

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

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

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

LTAIBG *f* Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.

Mesures cautelars *f* mesures que el jutge pot adoptar per assegurar una major eficàcia de la resolució. Entre aquestes mesures destaca la suspensió de l'acte per evitar que la resolució sobre el fons no sigui l'anul·lació d'un acte ja executat.

Recurs d'alçada *m* recurs que es pot interposar contra actes que no posen fi a la via administrativa. El resol l'òrgan jeràquic superior al que va dictar l'acte.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

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

González Pérez, J. (1994). *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común* (2a ed.). Madrid: Civitas.

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

Tornos, J. (coord., 1994). *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*. Barcelona: Bosch.

Tornos Mas, J. (coord.) (2012). *La Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*. Madrid: Iustel.

Bibliografia complementària

Beltrán de Felipe, M. (1991). "Las exigencias constitucionales de una nueva concepción del contencioso-administrativo". A: *Homenaje al Profesor García de Enterría* (vol. IV, pàg. 3085 i seg.). Madrid: Civitas.

Diversos autors (1995). *La reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J.M. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.

Fernández Salmerón, M.; Valero Torrijos, J. (eds.) (2014). *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: acceso, uso y reutilización de la información administrativa*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

Gamero Casado, E. (2014). *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*. València: Tirant lo Blanch.

García de Enterría, E. (1992). *Hacia una nueva justicia administrativa* (2a. ed.). Madrid: Civitas.

García de Enterría, E. (1998). *Democracia, jueces y control de la Administración* (3a. ed.). Madrid: Civitas.