

1. L'acte administratiu

A. Concepte

B. Motivació

C. Efectes

D. Notificació i publicació

E. Invalidesa de l'acte administratiu: nul·litat i anul·labilitat

A. Concepte

L'acte administratiu és la plasmació de la voluntat de l'Administració en l'exercici de l'activitat administrativa; és una declaració de l'Administració per la qual s'aplica, a un cas concret, l'ordenament jurídic per mitjà de la tramitació d'un procediment que és una sèrie ordenada de tràmits l'essència dels quals és garantir l'encert de la decisió que es pren i que s'ajusta a l'ordenament jurídic.

Es defineix a l'article 34 de la Llei 39/2015:

Article 34. Producció i contingut

1. Els actes administratius que dictin les administracions públiques, bé d'ofici o a instància de l'interessat, s'han de produir mitjançant l'òrgan competent i s'han d'ajustar als requisits i al procediment establert.
2. El contingut dels actes s'ha d'ajustar al que disposa l'ordenament jurídic i s'ha de determinar i adequar a les seves finalitats.

B. Motivació

La motivació obeeix al fet que el subjecte a qui va adreçat l'acte administratiu deu conèixer el procés intel·lectual seguit per l'Administració per elaborar el contingut de l'acte.

La motivació apareix quan en l'acte hi ha la possibilitat de discrecionalitat per part de qui dicta l'acte. Si un acte és discrecional ha de motivar-se, però si un acte és totalment reglat no seria necessària la motivació.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Els actes administratius, a més de deixar-se constància escrita dels mateixos, han de motivar-se, és a dir, ha de deixar-se constància per escrit dels fets i fonaments de dret que justifiquen i determinen l'acte, i això com a funció de garantia dels drets i interessos dels ciutadans.

En aquest sentit, l'article 35 de la LPACAP enumera els supòsits en els quals els actes administratius han de ser motivats amb referència succinta de fets i fonaments de dret:

Article 35. Motivació

1. Han de ser motivats, amb referència succinta de fets i fonaments de dret:

- a) Els actes que limitin drets subjectius o interessos legítims.
- b) Els actes que resolguin procediments de revisió d'ofici de disposicions o actes administratius, recursos administratius i procediments d'arbitratge i els que en declarin la inadmissió.
- c) Els actes que se separin del criteri seguit en actuacions precedents o del dictamen d'òrgans consultius.
- d) Els acords de suspensió d'actes, sigui quin sigui el motiu de la suspensió, així com l'adopció de mesures provisionals que preveu l'article 56.
- e) Els acords d'aplicació de la tramitació d'urgència, d'ampliació de terminis i de realització d'actuacions complementàries.
- f) Els actes que rebutgin proves proposades pels interessats.
- g) Els actes que acordin la terminació del procediment per la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes, així com els que acordin el desistiment per l'Administració en procediments iniciats d'ofici.
- h) Les propostes de resolució en els procediments de caràcter sancionador, així com els actes que resolguin procediments de caràcter sancionador o de responsabilitat patrimonial.
- i) Els actes que es dictin en l'exercici de potestats discrecionals, així com els que s'hagin de dictar en virtut d'una disposició legal o reglamentària expressa.

2. La motivació dels actes que posin fi als procediments selectius i de concurrència competitiva s'ha de fer de conformitat amb el que disposen les normes que regulen les seves convocatòries, i en tot cas han de quedar acreditats en el procediment els fonaments de la resolució que s'adopti.

Per tant:



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

—Els actes administratius han de motivar-se en certs supòsits, indicant els fets i fonaments de dret que els justifiquen i determinen.

—És garantia dels drets i interessos dels ciutadans.

C. Efectes

La **validesa** de l'acte administratiu és la concurrència en l'acte de tots els elements que l'integren i té lloc des del moment en què s'acorda o es dicta, ja que l'acte es perfecciona quan en la seva producció hi concorren els elements essencials.

L'eficàcia de l'acte administratiu es refereix a la producció dels efectes propis de l'acte administratiu, creant drets o obligacions

D'acord amb el que preveu l'article 39.1., els actes de les administracions públiques subjectes a dret administratiu es **presumeixen vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dicten**, tret que s'hi disposi una altra cosa.

D'aquesta manera s'estableix una presumpció de **validesa** de l'acte però que admet prova en contrari. Així mateix, aquest acte vàlid produeix efectes des de la data en què es dicta (art. 39.1.), excepte dos casos en què l'eficàcia quedarà demorada:

—Si així ho exigeix el contingut de l'acte, ja que n'hi ha que precisen d'alguna actuació posterior, o si l'acte està subjecte a una condició o termini (per exemple, la presa de possessió d'un funcionari).

—Si l'eficàcia de l'acte està supeditada a la seva notificació, publicació o aprovació superior.

Aquest últim supòsit realment es converteix en regla general, ja que, conformement a l'article 40.1. de la Llei, és obligació de l'òrgan administratiu que dicta les resolucions i els actes administratius notificar-los als interessats els drets i interessos dels quals siguin afectats per aquells.

D. Notificació i publicació

Les administracions públiques tenen l'obligació de comunicar els actes administratius als interessats mitjançant la notificació o mitjançant la publicació, sense que la notificació dels actes administratius n'afecti la validesa, sinó la seva eficàcia. És a dir, perquè els efectes dels actes administratius puguin començar a produir efectes als seus destinataris, s'han de notificar. Per tant, és important retenir la idea que la notificació de l'acte administratiu és condició d'eficàcia del mateix però no de validesa.

Article 40. Notificació



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

1. L'òrgan que dicti les resolucions i els actes administratius els ha de notificar als interessats els drets i interessos dels quals siguin afectats per aquells, en els termes que preveuen els articles següents.

A continuació, l'apartat 2 de l'article 40 es refereix a les especificacions i els requisits de la notificació. Del contingut d'aquests apartats, cal destacar el següent:

- La notificació s'ha de cursar en el termini de 10 dies.
- Ha de contenir el text íntegre de la resolució.
- Ha d'indicar si posa fi o no a la via administrativa o judicial, assenyalar l'òrgan davant el qual han d'interposar-se i el termini per interposar-los.

Si la notificació no conté cap dels requisits assenyalats, es tractarà d'una notificació defectuosa, que podrà tenir-se per no feta i que no tindrà efectes per als interessats. Malgrat això, algunes poden ser esmenades pel mateix interessat i tenir efectes. A aquesta possibilitat es refereix l'article 40.3. de la Llei quan assenjala que faran efecte a partir de la data en què l'interessat dugui a terme actuacions que suposin el coneixement del contingut i l'abast de la resolució, o interposi qualsevol recurs que procedeixi.

En relació amb les condicions generals per a la pràctica de les notificacions, l'apartat 1 de l'article 41 estableix que las notificacions es practicaran preferentment per **mitjans electrònics** i en tot cas quan l'interessat resulti obligat a rebre-les per aquesta via (que són els subjectes als quals es fa referència a l'article 14).

No obstant tot l'anterior, les administracions poden practicar les notificacions per **mitjans no electrònics** en els supòsits següents:

- Quan la notificació es dugui a terme a causa de la compareixença espontània de l'interessat o el seu representant a les oficines d'assistència en matèria de registre i sol·liciti la comunicació o notificació personal en aquell moment.
- Quan per assegurar l'eficàcia de l'actuació administrativa resulti necessari practicar la notificació per lliurament directe d'un empleat públic de l'Administració notificant.

Amb independència del mitjà que s'utilitzi per a la notificació, l'article 41.1. de la LPACAP assenjala que es consideraran vàlides sempre que permetin tenir-ne constància de l'enviament o posada a disposició de la recepció o accés per l'interessat o el seu representant, de les seves dates i hores, del contingut íntegre i de la identitat fidedigna del remitent i destinatari. L'acreditació de la notificació



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

efectuada s'incorporarà a l'expedient.

A partir de la determinació continguda a l'article 41.1., la LPACAP distingeix entre els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat i els iniciats d'ofici per fer referència al mitjà idoni per a la notificació:

—En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, la notificació es practicarà pel mitjà assenyalat a aquest efecte per l'interessat i aquesta notificació serà electrònica en els casos en què sigui obligatori relacionar-se electrònicament amb l'Administració.

—En els procediments iniciats d'ofici i únicament als efectes d'iniciació, es manté el criteri que la notificació sigui al domicili de l'interessat: les administracions públiques podran recaptar, mitjançant consulta a las bases de dades de l'Institut Nacional d'Estadística, les dades sobre el domicili de l'interessat, recollits al padró municipal.

Un aspecte important que cal tenir en compte en relació amb la notificació és el que recull l'apartat 6 de l'article 41, que estableix que, amb independència que la notificació es faci en paper o per mitjans electrònics, les administracions públiques enviaran un avís al dispositiu electrònic i/o a l'adreça de correu electrònic de l'interessat que aquest hagi comunicat, informant-lo de la disposició d'una notificació a la seu electrònica de l'Administració o organisme corresponent o a l'adreça electrònica habilitada única. La falta de pràctica d'aquest avís no impedirà que la notificació sigui considerada plenament vàlida.

En el cas que l'interessat rebi la notificació per diverses vies, d'acord amb el previst a l'article 41.7., es prendrà com a data de notificació la que s'hagi produït en primer lloc.

Respecte a les notificacions en paper, i d'acord amb l'esperit general de la Llei d'afavorir que els interessats optin per la notificació electrònica, la Llei assenjala que totes les notificacions que es practiquin en paper hauran de ser posades a la disposició de l'interessat a la seu electrònica de l'Administració o organisme actuant perquè en pugui accedir al contingut de manera voluntària (art. 42.1.). Així mateix, quan l'interessat accedeixi al contingut de la notificació en seu electrònica, se li oferirà la possibilitat que la resta de notificacions es puguin dur a terme a través de mitjans electrònics.

Quan la notificació es faci al domicili de l'interessat i aquest no hi sigui, la Llei possibilita que una altra persona, major de 14 anys, que sigui al domicili i faci constar la seva identitat pugui fer-se'n càrrec.

Si no hi ha ningú que pugui fer-se càrrec de la notificació, es farà constar aquesta circumstància a l'expedient, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació, intent que es repetirà una sola vegada i en una hora diferent dins dels tres dies següents. En cas que el primer intent de notificació s'hagi dut a terme abans de les 15.00 hores, el segon intent s'haurà de fer després de les 15.00 hores i viceversa, deixant en tot cas un marge de diferència almenys de tres hores entre



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

els dos intents de notificació. Si el segon intent també resulta infructuós, es procedirà en la forma prevista a l'article 44.

Sobre la pràctica de les notificacions a través de mitjans electrònics (art. 43), cal destacar el següent:

- Es practican mitjançant compareixença a la seu electrònica de l'Administració o organisme actuant a través de l'adreça electrònica habilitada única o mitjançant els dos sistemes. Per compareixença a la seu electrònica s'entén l'accés de l'interessat o el seu representant al contingut de la notificació.
- Les notificacions per mitjans electrònics s'entenen practicades al moment en què es produeix l'accés al contingut. En canvi, s'entenen rebutjades quan han transcorregut deu dies naturals des de la posada a la disposició de la notificació sense que s'accedeixi al contingut. A aquest rebuig s'entén que li resultarà d'aplicació l'establert a l'article 41.5. de la LPACAP, amb el qual es farà constar tal circumstància a l'expedient i continuarà.

Finalment, respecte a la notificació, l'article 44 es refereix a la notificació infructuosa, que se soluciona amb la publicació al BOE substitutiva de la notificació que no s'ha pogut practicar:

«Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé quan, intentada la notificació, no s'hagi pogut efectuar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al *Butlletí Oficial de l'Estat*.»

En un altre ordre de consideracions, però directament relacionat amb el tema de la notificació, és necessari referir-se a la publicació, regulada als articles 45 i 46 de la Llei.

La regla és que els actes administratius seran objecte de publicació quan així ho estableixin les normes reguladores de cada procediment o quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan competent.

A continuació, la Llei preveu els casos en què és obligatòria la publicació, substituint aquesta els efectes de la notificació:

—Quan l'acte tingui per destinatari una pluralitat indeterminada de persones o quan l'Administració estimi que la notificació efectuada a un sol interessat és insuficient per garantir la notificació a tots.

—Quan es tracti d'actes integrants d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva de qualsevol tipus.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

E. Invalidesa de l'acte administratiu: nul·litat i anul·labilitat

Hi ha dues categories jurídiques d'invalidesa de l'acte administratiu, la nul·litat de ple dret i l'anul·labilitat.

En relació amb la nul·litat de ple dret és important remarcar que no és la regla general, ja que, com s'ha vist anteriorment, els actes administratius es presumeixen vàlids (art. 39.1.).

Així mateix, cal destacar que la nul·litat de ple dret és l'afecció més greu que pot patir l'acte administratiu, ja que no està subjecta a prescripció, s'aplica sempre per causes taxades (art. 47) i, per tant, té caràcter excepcional.

Quant a l'anul·labilitat, s'aplica per a qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, inclosa la desviació de poder, reconeixent així l'existència d'irregularitats o vicis no invalidants que no són causants de nul·litat (art. 48).

Els motius pels quals un acte administratiu pot ser considerat nul de ple dret són els descrits a l'article 47.1. de la Llei:

- a) Els que lesionin els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional.
- b) Els dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- c) Els que tinguin un contingut impossible.
- d) Els que siguin constitutius d'infracció penal o es dictin com a conseqüència d'aquesta.
- e) Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.
- f) Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los.
- g) Qualsevol altre que s'estableixi expressament en una disposició amb rang de llei.

Com s'ha esmentat abans, es tracta de causes taxades (no hi ha més que aquestes) i han d'apreciar-se i aplicar-se de manera restrictiva.

Respecte a les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la Llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals, també s'haurà d'aplicar la nul·litat (art. 47.2.).



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

D'altra banda, respecte al concepte d'anul·labilitat, aquest es defineix a l'article 48, respecte del qual cal destacar el següent:

- Són anul·lables els actes de l'Administració que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder. S'entén aquesta com l'exercici de potestats administratives per a finalitats diferents de les fixades per l'ordenament jurídic (art. 70.2. de la LJCA).
- El defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte manqui dels requisits formals indispensables per aconseguir la seva finalitat o doni lloc a indefensió.
- La realització d'actuacions administratives fora del temps establert només implicarà l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposi la naturalesa del terme o termini.



2. El procediment administratiu

A. Concepte

B. Fases

C. Tramitació simplificada

D. Execució

A. Concepte

El procediment administratiu és el conjunt d'actes o tràmits mitjançant els quals es produeix la voluntat administrativa per al compliment d'una finalitat d'interès públic. Perquè l'actuació administrativa tingui rellevància en el món jurídic i pugui produir efectes vinculants per als administrats ha de seguir un procediment prèviament establert a les normes.

Com a conseqüència dels passos i els resultats obtinguts en les diferents fases del procediment es forma un expedient en el qual figuren els diferents documents generats. L'expedient serà la base que permetrà arribar a la resolució.

El procediment administratiu no s'ha d'entendre exclusivament com una simple successió formalista de pautes de conducta reglades sinó com una garantia tant per a l'Administració com per als administrats. El procediment és una garantia que assegura que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis de l'article 103 de la CE: eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió a la llei i al dret.

A més, aquesta funció garantista la podem estructurar en tres nivells. El primer el constitueix el procediment administratiu, que es desenvolupa a través de certes vies i dona compliment a determinats tràmits i actes que permeten als particulars exercir i defensar els seus drets. Un segon nivell està constituït pels recursos administratius que permeten a l'Administració —en exercici de la seva potestat d'autotutela— revisar les seves decisions i, si són il·legals, corregir-les. El tercer nivell és la via contenciosa administrativa, que permet als tribunals (poder diferent i independent de l'Administració) revisar les decisions d'aquesta i pronunciar-se sobre la legalitat de la seva actuació i decisió.



B. Fases del procediment administratiu

Iniciació

El procediment administratiu s'inicia amb un acte al qual l'ordenament jurídic li atribueix l'efecte d'engegar un procediment. Aquest acte d'iniciació dona lloc al naixement d'una successió de tràmits adreçats a decidir tant les qüestions que l'acte plantegi com les altres derivades del procediment.

El procediment pot iniciar-se de dues formes: d'ofici o a sol·licitud de la persona interessada (art. 54). La iniciació d'ofici es produeix quan és la mateixa Administració la que té la iniciativa del procediment com a conseqüència d'una obligació legal; en canvi, la iniciació a instàncies de l'interessat es produeix quan el mateix interessat és el que demanda de l'Administració el reconeixement d'un dret o l'autorització per a l'exercici d'activitats i, per tant, té caràcter voluntari.

En tots dos casos la Llei preveu una actuació administrativa característica que és la possibilitat d'obertura d'un període d'informació o actuacions prèvies, amb la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència o no d'iniciar el procediment (art. 55.1.). D'altra banda, hi ha la possibilitat que l'òrgan competent faci actuacions amb caràcter previ a la incoació d'un procediment sancionador destinades a determinar els fets que poden motivar la incoació del procediment, la identificació dels responsables i les circumstàncies rellevants (art. 55.2.).

A més, l'article 56 preveu la possibilitat d'aplicar mesures provisionals una vegada iniciat el procediment amb l'objectiu d'assegurar l'eficàcia de la resolució que pugués recaure.

Respecte a la iniciació d'ofici per part de l'Administració (art. 58), la Llei estableix:

«Els procediments s'inicien d'ofici per acord de l'òrgan competent, per iniciativa pròpia o com a conseqüència d'una ordre superior, a petició raonada d'altres òrgans o per denúncia.» (art. 59 a 62)

Per tant, la iniciació és sempre d'ofici encara que s'admeten fórmules diferents perquè l'òrgan competent decideixi la iniciació de l'expedient. És responsabilitat només de l'òrgan competent iniciar un procediment en exercici de la seva pròpia competència, la qual cosa pot fer per iniciativa pròpia sense perjudici que això pugui ser motivat per circumstàncies externes a l'òrgan.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Així mateix, la Llei —a més de referir-se a la incoació dels procediments administratius *habituals*— fa referència expressa a les especialitats d'inici dels procediments de naturalesa sancionadora i a les dels procediments de responsabilitat patrimonial (art. 63 a 65), la qual cosa suposa una novetat respecte de la regulació anterior.

Pel que fa a l'inici del procediment a sol·licitud de l'interessat, la Llei preveu tres formes: sol·licitud d'iniciació, declaració responsable i comunicació.

La iniciació del procediment a instàncies de persona interessada obliga l'Administració a iniciar el procediment administratiu en cada cas, sense perjudici que pugui requerir-se a l'interessat per esmenar la seva sol·licitud.

Encara que el procediment administratiu és antiformalista, la Llei estableix alguns requisits que han de ser complerts. Així, tant la sol·licitud com qualsevol altre document que els ciutadans presentin davant l'Administració hauran de contenir la informació següent (art. 66.1):

- Identificació: S'ha d'indicar nom i cognoms de l'interessat o, si escau, els de la persona que el representi.
- Identificació del mitjà electrònic o, en defecte d'això, lloc físic en què desitja que es practiqui la notificació. Addicionalment els interessats poden aportar la seva adreça de correu electrònic i/o dispositiu electrònic amb la finalitat que les administracions públiques els avisin de l'enviament o la posada a la disposició de la notificació.
- Fets, raons i petició en què es concreti, amb tota claredat, la sol·licitud.
- Lloc i data en què es presenta la sol·licitud.
- Signatura del sol·licitant o acreditació de l'autenticitat de la seva voluntat expressada per qualsevol mitjà.
- Òrgan, centre o unitat administrativa a la qual s'adreça i el seu corresponent codi d'identificació.
-

Si la sol·licitud no conté els requisits als quals es refereix l'article 66 (i si escau els del 67) o conté errors, l'Administració ha de requerir la persona interessada perquè en el termini de 10 dies esmeni la falta o aportï els documents requerits amb indicació que si no ho fa així es considera que desisteix de la seva petició i s'arxivarà l'expedient, prèvia resolució que s'ha de dictar en els termes de l'article 21 de la Llei.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Aquest termini de deu dies pot ser ampliat fins a cinc dies més sempre que no es tracti de procediments selectius o de concurrència competitiva, a petició de l'interessat o a iniciativa de l'òrgan, quan l'aportació dels documents requerits presenti dificultats especials.

L'òrgan administratiu que tramiti un procediment, qualsevol que hagi estat la forma d'iniciació, podrà disposar la seva acumulació amb uns altres amb els quals guardi una identitat substancial o íntima connexió. Contra l'acord d'acumulació no es pot interposar cap recurs (art. 57).

Del que s'estableix a l'article 68 (esmena i millora de la sol·licitud), les característiques més destacables són:

- Si no es compleix el requeriment es produeix el desistiment de la petició o de l'expedient corresponent.
- Si s'esmena en el termini concedit, l'efecte és la retroacció al moment de la presentació inicial.

Com a novetat, cal destacar l'apartat 4, que és una previsió específica per al supòsit que els subjectes que són obligats a relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics presentin una sol·licitud de manera presencial. Si algun dels subjectes als quals fa referència l'article 14.2. i 14.3. presenta la seva sol·licitud presencialment, les administracions públiques requeriran l'interessat perquè l'esmeni a través de la presentació electrònica.

Quant a la iniciació del procediment a través de declaració responsable (art. 69.1.) o comunicació prèvia (art. 69.2.), sorgeixen del marc legislatiu per a l'exercici d'activitats que va introduir la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis del mercat interior (directiva de serveis).

La declaració responsable és el document subscrit pel promotor d'una activitat o pel titular d'un dret o expectativa de dret que supleix la documentació tècnica, jurídica o administrativa exigida per la normativa sectorial per al seu exercici, o per acreditar les circumstàncies al·legades.

D'altra banda, la comunicació prèvia és l'acte amb efectes en l'ordre administratiu que neix de la posada en coneixement a l'Administració per part del titular d'un dret derivat de la seva posició jurídica respecte d'aquella, necessitat o no d'una presa de coneixement per l'Administració receptora i que desplega els efectes disposats per la norma legal o reglamentària que ho preveu.

L'article 69, en els seus dos primers apartats, és el que defineix els dos



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

conceptes. A continuació, l'apartat 3 estableix els efectes comuns a les dues formes d'habilitació per a l'exercici de drets: permeten el reconeixement o exercici d'un dret o bé l'inici d'una activitat des del dia de la seva presentació, sense perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció que tinguin atribuïdes les administracions públiques.

Finalment, l'apartat 4 es refereix als efectes sobre l'activitat, preveient que la inexactitud, falsedat o omissió, de caràcter essencial, de qualsevol dada o informació que s'incorpori a una declaració responsable o a una comunicació, o la no presentació davant l'Administració competent de la declaració responsable; la documentació que sigui requerida, si escau, per acreditar el compliment del declarat, o la comunicació, determinarà la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tingui constància de tals fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que pertoqués.

Tots dos conceptes, declaració responsable i comunicació prèvia, encara que comparteixen efectes es regulen per separat i sembla que es deixa a la normativa sectorial exigir l'una o l'altra.

Ordenació

L'ordenació del procediment administratiu és el conjunt de tràmits per arribar a una conclusió sobre el caràcter fundat o no de la petició o de l'expedient d'ofici.

El concepte d'expedient administratiu el trobem a l'article 70.1 de la Llei:

Art. 70. Expedient administratiu

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

Als apartats següents del mateix article hi ha previsions sobre el format dels expedients, que serà electrònic (art. 70.2. «els expedients han de tenir format electrònic...»), sobre la seva remissió de l'expedient en aquest format (art. 70.3. «d'acord amb el que preveuen l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat»), així com el que, en sentit negatiu, ha d'entendre's que no forma part de l'expedient (art. 70.4. «informació que tingui caràcter auxiliar»).

Quant als principis aplicables a l'ordenació, la llei assenyala els següents:

Impuls d'ofici. Aquest principi té especial rellevància perquè és d'aplicació general a qualsevol procediment. Ja es recollia a la Llei 30/1992, encara que ara afegeix l'obligada referència als mitjans electrònics i al fet que s'han de respectar



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

els principis de transparència i publicitat: «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.»

Aquest precepte obliga l'Administració a desenvolupar totes les actuacions precises perquè el procediment arribi a bon port sense necessitat de cap acció exterior.

Concentració de tràmits. La Llei esmenta a l'article 72 el principi de simplificació administrativa, especificant que s'acordaran en un sol acte tots els tràmits que, per la seva naturalesa, admetin un impuls simultani i no sigui obligat el seu compliment successiu.

Instrucció

La fase d'instrucció del procediment comprèn tots els actes necessaris per a la determinació, el coneixement i la comprovació de les dades en virtut de les quals s'ha de pronunciar la resolució. Les durà a terme d'ofici l'òrgan que tramiti el procediment sense perjudici del dret dels interessats a proposar aquelles actuacions que requereixin la seva intervenció o constitueixin tràmits legals o reglamentàriament establerts, quan els uns o els altres entenguin que s'han de fer determinades actuacions tendents al coneixement i acreditació dels fets que s'han de tenir en compte en el procediment.

La instrucció comprèn cinc activitats, dues les realitza l'Administració, prova i informes, i tres, els interessats, que són al·legacions, audiència i informació.

Veurem el més destacable de cada tipus d'actuació.

Al·legacions (art. 76): Es tracta del dret dels interessats a adduir, en qualsevol moment del procediment anterior, al tràmit d'audiència, les al·legacions que considerin i aportar documents o altres elements de judici, que hauran de ser tinguts en compte per l'òrgan competent a redactar la proposta de resolució.

Les al·legacions són afirmacions de coneixement de fets i raonaments jurídics que per regla general i per sentit comú han de relacionar-se amb els fets i les normes jurídiques que fonamenten la pretensió de l'interessat. La importància i l'efecte de les al·legacions és que el que s'al·legui ha de ser obligatòriament tingut en compte per l'Administració en el moment de redactar la proposta de resolució.

Prova (art. 77 i 78): És la manera d'acreditar la realitat dels fets la concurrència dels quals constitueix el pressupost fàctic de la norma que es vol aplicar. Els articles 77 i 78 contenen les directrius que cal tenir en compte per saber quins són els mitjans de prova que es poden utilitzar, el període en el qual es pot practicar i la pràctica de la mateixa.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Informes (art. 79 i 80): Els informes són les opinions tècniques que emeten els òrgans administratius per il·lustrar les resolucions que dicta l'òrgan competent i, d'acord amb l'article 79.1., s'han de sol·licitar els que siguin preceptius i els que es consideri que és necessari resoldre.

Els informes són valoracions jurídiques o tècniques sobre aspectes objecte del procediment, emeses per subjectes diferents als quals instrueix o resol l'expedient. Tenen per objecte servir de major fonament o afavorir l'encert i la correcció de la decisió administrativa, perquè són parers que emeten institucions o subjectes amb coneixement tècnic o jurídic sobre l'objecte del procés. Precisament per aquest motiu, perquè els emeten experts en la matèria, poden ser una garantia d'encert o almenys contribuir que l'òrgan competent adopti una decisió tan adequada com sigui possible.

La regla general és que els informes són facultatius i no vinculants, tret que la legislació sectorial ho prevegi de manera diferent.

Els informes preceptius són els que se sol·liciten per imposició d'una norma. Els no preceptius o facultatius són els que lliurement acorda l'instructor perquè ho considera necessari per garantir l'encert de la decisió. Els informes vinculants són els que obliguen l'òrgan que decideix a tenir en compte el parer que s'hi emet; en canvi, en els no vinculants l'òrgan que decideix no està lligat al sentit de l'informe.

Com a exemple d'informe preceptiu podem fer esment a l'especialitat establerta a l'article 81, que es refereix a la sol·licitud d'informes i dictàmens en els procediments de responsabilitat patrimonial, en què la sol·licitud d'informe és preceptiva.

El termini per evacuar-los és de deu dies, tret que una disposició o el compliment de la resta de terminis del procediment permetin o exigeixin un altre termini major o menor i han de ser emesos a través de mitjans electrònics.

Audiència (art. 82): La finalitat és que l'Administració pugui sentir i conèixer les raons i justificacions dels interessats abans de la resolució definitiva perquè l'Administració pugui ponderar i prendre en consideració el que consideri necessari per fonamentar la seva resolució. L'omissió d'aquest tràmit és una infracció procedimental molt greu que pot generar indefensió i donar lloc a la nul·litat de les actuacions.

Aquest tràmit té la finalitat de facilitar a l'interessat el coneixement de la totalitat de l'expedient i amb això garantir la defensa dels seus drets i interessos. Li permet fer les al·legacions que estimi pertinents a la vista del desenvolupament de l'expedient. Es tracta d'un dret essencial de les persones interessades en el procediment mitjançant el qual es pot examinar l'expedient administratiu amb la



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

finalitat d'articular davant l'Administració, de manera fonamentada, la defensa dels drets i interessos legítims; aquest tràmit, que es garanteix també per l'article 105c de la CE, s'ha de complir amb totes les persones que tinguin la consideració d'interessades dins del procediment. En aquest, les persones interessades poden formular les seves al·legacions, així com aportar els documents i les justificacions que estimin pertinents en un termini no inferior a 10 ni superior a 15 dies i pugui examinar tot l'expedient.

L'audiència als interessats ha de ser anterior a la sol·licitud de l'informe de l'òrgan competent per a l'assessorament jurídic o a la sol·licitud de dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, en el cas que aquests formessin part del procediment.

Informació pública (art. 83): L'òrgan a què correspon la resolució del procediment pot acordar un període d'informació pública quan la naturalesa del procediment ho requereixi.

Aquest tràmit ha d'anunciar-se al diari oficial corresponent assenyalant el lloc d'exhibició de l'expedient i el termini per formular al·legacions, que en cap cas pot ser inferior a 20 dies.

La incompareixença en aquest tràmit per part dels interessats no fa que aquests perdin la seva condició i poden interposar, amb posterioritat, els recursos que procedeixin i viceversa, la compareixença en aquest tràmit no atorga per si mateixa la condició d'interessat.

Terminació

D'acord amb que s'estableix a l'article 84, la finalització del procediment administratiu es pot produir per resolució, per desistiment, per renúncia al dret en què es fonamenta la sol·licitud i la declaració de caducitat.

Aquest mateix article preveu una forma anormal de terminació del procediment que és la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes. En aquest cas, la resolució que es dicti no resoldrà en procediment en concret però haurà de ser motivada en tot cas.

La Llei també fa referència a la terminació en els procediments sancionadors (art. 85), ja que, amb caràcter general, si l'infractor reconeix la seva responsabilitat o si es dona el pagament voluntari en el cas que es tracti d'una sanció pecuniària, es produeix la terminació del procediment.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Finalment també es preveu la terminació convencional (art. 86) mitjançant acord, pacte, conveni o contracte sempre que això no sigui contrari a l'ordenament jurídic ni es tractin matèries no susceptibles de transacció.

A tot això cal afegir que el procediment pot *terminar* per silenci administratiu (art. 24 i 25), ja que, malgrat que l'Administració està obligada a dictar resolució expressa i a notificar-la en tots els procediments —qualsevol que sigui la forma d'iniciació (art. 21)—, el venciment de termini màxim que assenyalava el procediment sense que s'hagi notificat resolució expressa legitima l'interessat per entendre-la estimada per silenci administratiu, excepte en els supòsits en què una norma amb rang de llei estableixi el contrari (art. 24.1.).

Analitzem, llavors, tots els supòsits de terminació del procediment, inclòs el silenci administratiu.

Terminació per resolució expressa (art. 88)

El procediment administratiu acaba de forma normal mitjançant una resolució expressa dictada per l'òrgan competent per decidir.

L'Administració està obligada a decidir, té un deure de resoldre (art. 21). Però quan la Llei fa referència a l'obligació de resoldre no ho fa en un sentit ampli, que inclogui desistiment, renúncia i caducitat. Es refereix a la resolució en sentit estricte, en la qual es manifesta la voluntat de l'Administració i es dona resposta a la qüestió de fons.

La resolució expressa és un acte administratiu definitiu que decideix totes les qüestions plantejades per les persones interessades en el procediment i les altres que se'n deriven (art. 88.1.) sense que, en cap cas, la situació inicial de la qual parteix l'interessat resulti empitjorada o agreujada (art. 88.2.). A més, s'ha de donar compliment a una sèrie de requisits materials i formals.

Quant als requisits materials cal tenir en compte els dos següents:

- Motivació: la resolució ha d'assenyalar les raons de fet i de dret en què es fonamenta la decisió.
- Congruència: la resolució ha de donar resposta a les qüestions plantejades pels interessats o per la mateixa Administració durant el procediment.

Quant als requisits de forma, existeix certa flexibilitat però normalment la resolució constarà d'uns fets o antecedents en què s'explicarà la situació que esdevingui de manera ordenada i cronològica; també hi ha d'haver uns fonaments o consideracions jurídiques que contindran la motivació de la decisió i serveixen per conèixer el desenvolupament del judici mental a través del qual l'òrgan



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

decisor ha aplicat el dret als fets i les qüestions debatudes; així mateix haurà de plasmar-se la conclusió a què arriba l'òrgan decisor respecte a l'objecte del procediment i, finalment, la indicació dels recursos administratius i judicials que procedeixin contra l'acte administratiu que es dicta, assenyalant, a més, l'òrgan administratiu davant el qual han de presentar-se i el termini.

Quant als efectes de la resolució que finalitza el procediment, aquesta pot ser:

- Estimatòria, quan l'òrgan accedeix a la proposta de l'interessat.
- Desestimatòria, quan l'òrgan no accedeix a la proposta de l'interessat.
- Combinació de les dues anteriors, quan l'òrgan estima part de les pretensions de l'interessat i desestima una altra part.
- Inadmissible, quan la sol·licitud o pretensió de l'interessat no pot ser admesa a tràmit perquè no reuneix les condicions adequades.

Així mateix, i tenint en compte la voluntat de la norma que el funcionament de l'administració sigui totalment electrònic, la Llei assenyala que per a la pràctica de les notificacions la resolució del procediment es dictarà electrònicament i garantirà la identitat de l'òrgan competent així com l'autenticitat i la integritat del document.

Finalment, la llei fa una referència concreta a la proposta de resolució en els procediments sancionadors i les especialitats de la resolució en aquest tipus de procediments (art. 89 i 90) i en els de responsabilitat patrimonial (art. 91 i 92).

Terminació per silenci administratiu

Com a regla general l'Administració està obligada a donar resposta a les qüestions de fons que es plantegin en els procediments administratius; es tracta del deure de resoldre què preveu l'article 21.1. de la Llei 39/2015:

«L'Administració està obligada a dictar una resolució expressa i notificar-la en tots els procediments sigui quina sigui la seva forma d'iniciació.»

No obstant això, l'Administració pot incomplir els terminis de resolució sotmetent els interessats a un estat d'incertesa jurídica i ocasionar-los perjudicis importants en els seus drets i interessos. Per evitar aquesta circumstància les lleis de procediment administratiu han configurat la figura del silenci administratiu.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

El silenci administratiu és una ficció que permet a l'interessat entendre, segons el sentit del silenci, que la seva pretensió ha estat estimada o desestimada, la qual cosa s'anomena silenci positiu en el primer cas i negatiu en l'últim. Té lloc una vegada que ha transcorregut el termini per dictar la resolució i notificar als interessats sense que l'administració hagi donat compliment a tal obligació.

El silenci administratiu es regula als articles 24 i 25 de la Llei. Aquesta distingeix entre el silenci administratiu en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat i el silenci administratiu en els procediments iniciats d'ofici.

Silenci administratiu en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat (art. 24)

Aquest és l'àmbit propi del silenci administratiu, ja que en el cas dels procediments iniciats d'ofici, excepte alguna excepció, el transcurs del termini per decidir i notificar sense que es doni compliment a aquesta obligació comporta la caducitat.

En aquest cas el silenci administratiu dona per acabat el procediment i legitima l'interessat per considerar, segons els casos, que l'Administració ha estimat (silenci positiu) o desestimat (silenci negatiu) la seva pretensió.

No obstant això, encara que hagi transcorregut el termini per resoldre i notificar i, per tant, hagi operat el silenci administratiu, no significa que l'Administració no pugui resoldre. Tanmateix, depenent de la naturalesa del procediment la seva possibilitat de decisió estarà limitada.

—Si estem davant un supòsit de silenci positiu, la resolució posterior només pot confirmar l'estimació de la pretensió (és a dir, l'Administració està vinculada pel sentit del silenci administratiu positiu). Això és així, perquè el silenci positiu té la consideració d'acte administratiu que posa fi al procediment (art. 24.2) i els actes administratius favorables o que confereixin drets als particulars, només pot revisar-se a través de la revisió d'ofici (art. 106) o la declaració de lesivitat (art. 107).

—Si es tracta de silenci negatiu, l'Administració, que continua obligada a resoldre, pot fer-ho confirmant la denegació de la pretensió (és a dir, en el mateix sentit del silenci) o bé pot estimar la pretensió de l'interessat; és a dir, apartar-se del sentit del silenci administratiu inicial (negatiu). Això es deu al fet que el silenci negatiu no es considera un acte administratiu sinó una ficció que té per finalitat permetre al particular accedir als recursos administratius i contenciosos administratius (art. 24.3b).



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

A partir d'aquí, cal determinar en quins casos procedeix el silenci positiu i en quins el negatiu.

Com a regla general, les sol·licituds s'han d'entendre estimades una vegada transcorregut el termini per resoldre i notificar (per tant, la regla general és el silenci administratiu positiu), tret que una norma amb rang de Llei o una norma de dret de la Unió Europea o de dret internacional aplicable a Espanya estableixin el contrari (art. 24.1.). D'altra banda, la mateixa Llei estableix alguns supòsits en què s'ha de considerar que les sol·licituds tindran efectes desestimatoris (silenci negatiu):

- Els procediments d'exercici del dret de petició (art. 29 de la CE): en aquests casos l'interessat té dret a obtenir una resposta, però en cap cas existeix l'obligació d'obtenir el que s'ha sol·licitat.
- Els procediments d'estimació dels quals tingui com a conseqüència la transferència als sol·licitants o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic.
- Els que impliquin l'exercici d'activitats que puguin malmetre el medi ambient.
- Els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.
- Els procediments de revisió d'ofici iniciats a sol·licitud dels interessats.
- Els procediments d'impugnació d'actes i disposicions (per exemple, la resolució d'un recurs de reposició). No obstant això, aquí s'estableix una excepció: si es tracta d'un recurs d'alçada contra una sol·licitud resolta per silenci en sentit negatiu, si transcorre el termini per resoldre i notificar el recurs, i això no ocorre, el silenci s'entén com a positiu.

A més, cal tenir en compte l'apartat 4 de l'article 21 de la Llei, que estableix que les administracions públiques han de publicar i mantenir actualitzades al portal web —a efectes informatius— les relacions de procediments de la seva competència, amb indicació dels terminis màxims de durada, així com els efectes que produeix el silenci administratiu.

Vist això, és important matisar que la regla general (silenci positiu) és il·lusòria, ja que les lleis s'han encarregat de convertir la regla en excepció: són majoria els procediments en què el silenci, per intervenció de normes amb rang de llei, és negatiu.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Silenci administratiu en els procediments iniciats d'ofici (art. 25)

En el cas dels procediments iniciats d'ofici, cal diferenciar dues situacions:

- Si es tracta de procediments iniciats d'ofici dels quals es pogués derivar per als interessats el reconeixement o la constitució de drets o altres situacions jurídiques favorables, els interessats podran entendre desestimades les seves pretensions per silenci administratiu.
- Si es tracta de procediments que siguin sancionadors, d'intervenció o desfavorables per al ciutadà, no es produeix el silenci administratiu sinó la caducitat del procediment.

Finalment, i ja com a qüestió aplicable als dos tipus de silenci que hem vist, cal fer referència a la manera d'acreditació del silenci administratiu (art. 24.4.). Com ja s'ha assenyalat abans, el silenci positiu equival a un acte administratiu i, per tant, pot oposar-se a l'Administració i a tercers. La seva existència pot ser acreditada per qualsevol mitjà de prova admès en dret, inclòs el certificat acreditatiu del silenci administratiu que pot sol·licitar-se davant l'òrgan competent per resoldre.

En un altre ordre de consideracions i com a complement al que s'ha explicat fins ara respecte al silenci administratiu, és important fer referència al termini que té l'Administració per dictar resolució, ja que el seu transcurs sense que es dicti resolució expressa determina l'aplicabilitat de la figura del silenci administratiu.

D'acord amb el que preveu l'article 21.2., el termini màxim en el qual ha de notificar-se la resolució expressa serà el fixat per la norma reguladora del procediment corresponent. Aquest termini no pot excedir de sis mesos tret que una norma amb rang de llei n'estableixi un de major, o així estigui previst en el Dret de la Unió Europea.

Quan les normes reguladores dels procediments no fixin termini màxim, aquest serà de tres mesos i s'explicaran de la manera següent:

- En els procediments iniciats d'ofici, des de la data de l'acord d'iniciació.
- En els iniciats a sol·licitud de l'interessat, des de la data en què la sol·licitud hagi tingut entrada en el registre electrònic de l'Administració o l'organisme competent per a la seva tramitació.

Per tant, la fixació del termini correspon a les lleis específiques i sectorials, estatals o comunitàries, i per conèixer quin és el termini que cal tenir en compte, primer cal acudir a aquestes lleis específiques o a la normativa comunitària. Si aquestes no diuen res, cal anar als reglaments que les desenvolupen, tenint



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

sempre present que el termini mai no pot ser major de sis mesos. Finalment, si ninguna d'aquestes ho regula, la Llei supleix aquest buit i fixa el termini en tres mesos.

Aquest termini per resoldre es pot suspendre quan concorri algun dels casos previstos en l'article 22.1. de la Llei:

a) Quan hagi de requerir-se a qualsevol interessat per a l'esmena de deficiències o l'aportació de documents i altres elements de judici necessaris, pel temps que intervingui entre la notificació del requeriment i el seu efectiu compliment pel destinatari, o, en defecte d'això, pel del termini concedit, tot això sense perjudici del previst a l'article 68 d'aquesta Llei.

b) Quan s'hagi d'obtenir un pronunciament previ i preceptiu d'un òrgan de la Unió Europea, pel temps que intervingui entre la petició, que haurà de comunicar-se als interessats, i la notificació del pronunciament a l'Administració instructora, que també els haurà de ser comunicada.

c) Quan hi hagi un procediment no finalitzat en l'àmbit de la Unió Europea que condicioni directament el contingut de la resolució de què es tracti, des que es tingui constància de la seva existència, que haurà de ser comunicada als interessats fins que es resolgui, la qual cosa també haurà de ser notificat.

d) Quan se sol·licitin informes preceptius a un òrgan de la mateixa o d'una altra Administració, pel temps que intervingui entre la petició, que s'haurà de comunicar als interessats, i la recepció de l'informe, que igualment haurà de ser comunicada. Aquest termini de suspensió no podrà excedir en cap cas de tres mesos. En cas de no rebre's l'informe en el termini indicat, prosseguirà el procediment.

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

f) Quan s'iniciïn negociacions amb vista a la conclusió d'un pacte o conveni en els termes previstos a l'article 86 d'aquesta Llei, des de la declaració formal sobre aquest tema i fins a la conclusió sense efecte, si escau, de les referides negociacions, que es constatarà mitjançant declaració formulada per l'Administració o els interessats.

g) Quan per a la resolució del procediment sigui indispensable l'obtenció d'un pronunciament previ per part d'un òrgan jurisdiccional, des del moment en què se sol·licita, la qual cosa s'haurà de comunicar als interessats, fins que l'Administració en tingui constància. Això també els haurà de ser comunicat.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Així mateix, serà obligatòria la suspensió en els casos següents:

a) Quan una Administració pública en requereixi una altra perquè anul·li o revisi un acte que entengui que és il·legal i que constitueixi la base per la qual la primera hagi de dictar en l'àmbit de les seves competències, en el supòsit al que es refereix l'apartat 5 de l'article 39 d'aquesta Llei, des que es realitza el requeriment fins que s'atengui o, si escau, es resolgui el recurs interposat davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Haurà de ser comunicat als interessats tant la realització del requeriment com el seu compliment o, si escau, la resolució del corresponent recurs contenciós administratiu.

b) Quan l'òrgan competent per resoldre decideixi dur a terme alguna actuació complementària de les previstes a l'article 87, des del moment en què es notifiqui als interessats l'acord motivat de l'inici de les actuacions fins que es produeixi la seva terminació.

c) Quan els interessats promoguin la recusació en qualsevol moment de la tramitació d'un procediment, des que aquesta es planteja fins que sigui resolta pel superior jeràrquic del recusat.

D'altra banda, pel que fa al còmput de terminis, cal tenir ben presents les regles que conté l'article 30 de la Llei, en relació amb els terminis assenyalats per hores, dies i als que són per mesos o per anys.

Terminis assenyalats per hores. Tret que per llei o al Dret de la Unió Europea es disposi un altre còmput, s'entén que quan els terminis s'assenyalen per hores, aquestes són hàbils. Són hàbils totes les hores del dia que formen part d'un dia hàbil. Els terminis expressats per hores s'expliquen d'hora en hora i de minut en minut des de l'hora i minut en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte que es tracti i no pot tenir una durada superior a 24 hores, perquè en cas contrari s'hauria d'expressar en dies.

Terminis assenyalats per dies. S'entén que aquests són hàbils: s'exclouen del còmput dissabtes, diumenges i festius. Els terminis expressats en dies s'expliquen a partir del següent de la notificació o publicació de l'acte que es tracti, o des del següent a aquell en què es produeixi l'estimació o desestimació per silenci administratiu.

Terminis assenyalats per mesos o anys. Es computen a partir de l'endemà del dia que té lloc la notificació o publicació de l'acte que es tracta, o des del següent a aquell en què es produeix l'estimació o desestimació per silenci administratiu. El termini conclourà el mateix dia en què es va produir la notificació, publicació o silenci administratiu en el mes o any de venciment.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Quan l'últim dia del termini sigui inhàbil, s'entendrà prorrogat al primer dia hàbil següent.

Si un dia fos hàbil al municipi o comunitat autònoma que residís l'interessat però inhàbil a la seu de l'òrgan administratiu, o al revés, es considerarà inhàbil en tot cas.

Finalment, és important destacar que la Llei dedica un article al còmput de terminis en els registres. En línies generals cal remarcar que el registre electrònic es regeix per les regles següents:

- Permet la presentació de documents cada dia de l'any durant les 24 hores.
- La presentació en un dia inhàbil s'entendrà realitzada a primera hora del primer dia hàbil següent. Els documents presentats en dia inhàbil es consideren anteriors, segons el mateix ordre, als que els segueixin el primer dia hàbil posterior.
- L'inici del còmput dels terminis que hagin de complir les administracions públiques serà determinat per la data i l'hora de presentació al registre electrònic de cada Administració o organisme.

Desistiment i renúncia (art. 93 i 94)

Com a novetat respecte de la Llei 30/1992, la Llei introdueix el desistiment per part de l'Administració (abans només existia el desistiment per part de l'interessat).

A continuació, a l'article 94 es preveu tant el desistiment com la renúncia per part dels interessats. Tots dos supòsits determinen la finalització del procediment per causa imputable a l'interessat. La diferència entre l'un i l'altre es dedueix del seu objecte diferent.

El desistiment és un acte de l'interessat pel qual aquest declara la seva voluntat d'abandonar la sol·licitud que va iniciar el procediment administratiu. Es desisteix del procediment però no del dret, amb la qual cosa l'interessat pot iniciar un altre procediment si el dret encara persisteix.

En el cas del desistiment, l'interessat desisteix de continuar en la seva actuació per canviar de criteri i deixa els seus drets inalterats i pot reiniciar el procediment en cas que li torni a interessar. Per exemple, l'interessat ha sol·licitat la inscripció d'una associació, però per les circumstàncies que siguin desisteix d'aquesta



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

sol·licitud en aquell moment. Això no obstant, no impedeix que pugui tornar a plantejar-la en un moment posterior.

La renúncia, a diferència del desistiment, a més d'abandonar la sol·licitud suposa l'abandó del dret, la qual cosa impedeix intentar un altre procediment. No obstant això, l'administrat només podrà renunciar als seus drets quan no estigui prohibit per l'ordenament jurídic.

En el cas de la renúncia, l'interessat renuncia expressament als seus drets sense poder-ne disposar novament. Per exemple, l'interessat renuncia a una subvenció, la qual cosa implica que no podrà disposar-ne. Se'n podrà sol·licitar una altra, però mai la mateixa, ja que s'haurà destinat a una altra persona o finalitat.

En tots dos supòsits hi ha voluntat expressa de l'interessat i l'Administració l'ha d'acceptar declarant conclòs el procediment, excepte quan s'hagi personat un tercer interessat que insti la continuació, quan la qüestió plantejada afecti l'interès general o quan sigui convenient tramitar-la per a un aclariment més bo (art.94.4.).

En tots dos casos també s'ha de formular davant de l'òrgan competent que ha de resoldre el procediment i es pot presentar en qualsevol moment del procediment abans que es dicti resolució i per qualsevol mitjà que permeti tenir-ne constància. En cas que es tracti d'un procediment amb més d'una persona interessada, el desistiment o la renúncia d'una d'elles no afecta la resta (art.94.2).

Caducitat (art. 95)

Com a regla general la caducitat es produeix per inactivitat de l'interessat en els procediments iniciats per sol·licitud. Es veu aquí la diferència amb la renúncia i el desistiment, en què el procediment acaba per voluntat expressa de l'interessat; en aquest cas el que determina la terminació és la falta d'activitat de l'interessat.

Així i tot, a causa que el procediment administratiu es regeix pel principi d'impuls d'ofici, la caducitat només té sentit i és procedent de manera excepcional en aquells casos en què la continuació del mateix depengui de l'actuació o d'un tràmit indispensable per dictar la resolució o continuar el procediment, que depèn de l'interessat. Perquè l'Administració pugui declarar la caducitat és necessari que requereixi l'interessat i l'adverteixi que transcorreguts tres mesos sense que doni compliment al tràmit el procediment caducarà.

Pel que fa als efectes, només comporta la pèrdua del tràmit, però no del dret, sempre que aquest no hagi prescrit, ja que la caducitat no produeix per si mateixa



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però els procediments caducats no interrompen el termini de prescripció.

En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, quan es produeixi la paralització per causa imputable a aquest, l'administració li advertirà que, transcorreguts tres mesos, es produirà la caducitat. Transcorregut aquest termini sense que el particular requerit dugui a terme les activitats necessàries per reprendre la tramitació, l'Administració acordarà l'arxivament de les actuacions i ho notificarà a l'interessat. Contra la resolució que declari la caducitat procediran els recursos pertinents.

La Llei també assenyala que quan sigui possible la iniciació d'un procediment nou perquè no s'hagi produït la prescripció, se li podran incorporar els actes i tràmits el contingut dels quals s'hagués mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat.

Finalment, és important esmentar que podrà no ser aplicable la caducitat en el cas que la qüestió plantejada afecti l'interès general o si és convenient suscitar-la per a la seva definició i aclariment.

C. Tramitació simplificada

La tramitació simplificada del procediment administratiu comú de les administracions públiques està prevista a l'article 96 de la LPACAP.

Quan raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment així ho aconsellin, les administracions públiques podran acordar, d'ofici o a sol·licitud de l'interessat, la tramitació simplificada del procediment.

En qualsevol moment del procediment anterior a la seva resolució, l'òrgan competent per a la seva tramitació podrà acordar continuar conformement a la tramitació ordinària.

Quan l'Administració acordi d'ofici la tramitació simplificada del procediment haurà de notificar-ho als interessats. Si algun manifestés la seva oposició expressa, l'Administració haurà de seguir la tramitació ordinària.

Els interessats podran sol·licitar la tramitació simplificada del procediment. Si l'òrgan competent per a la tramitació aprecia que no concorre cap de les raons previstes a l'apartat 1, podrà desestimar aquesta sol·licitud en el termini de cinc dies des de la seva presentació, sense que existeixi possibilitat de recurs per part de l'interessat. Transcorregut l'esmentat termini de cinc dies s'entendrà desestimada la sol·licitud.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

En el cas de procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, si una vegada iniciat el procediment administratiu l'òrgan competent per a la seva tramitació considera inequívoca la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió, així com la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització, podrà acordar d'ofici la suspensió del procediment general i la iniciació d'un procediment simplificat.

En el cas de procediments de naturalesa sancionadora, es podrà adoptar la tramitació simplificada del procediment quan l'òrgan competent per iniciar el procediment consideri que, d'acord amb el previst a la normativa reguladora, hi ha prou elements de judici per qualificar la infracció com a lleu, sense que càpiga l'oposició expressa per part de l'interessat prevista a l'apartat 2.

Tret que resti menys per a la seva tramitació ordinària, els procediments administratius tramitats de manera simplificada hauran de ser resolts en 30 dies, a comptar des del següent al que es notifiqui a l'interessat l'acord de tramitació simplificada del procediment. Constaran només dels tràmits següents:

- a) Inici del procediment d'ofici o a sol·licitud de l'interessat.
- b) Esmena de la sol·licitud presentada, si escau.
- c) Al·legacions formulades a l'inici del procediment durant el termini de cinc dies.
- d) Tràmit d'audiència, només 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. Des que se sol·liciti el dictamen al Consell d'Estat, o òrgan equivalent, fins que aquest sigui emès, es produirà la suspensió automàtica del termini per resoldre.

L'òrgan competent sol·licitarà l'emissió del dictamen en un termini tal que permeti complir el de resolució del procediment. El dictamen podrà ser emès en el termini de 15 dies si així ho sol·licita l'òrgan competent.



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

En tot cas, a l'expedient que es remeti al Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent, s'inclourà una proposta de resolució. Quan el dictamen sigui contrari al fons de la proposta de resolució, amb independència que s'atengui o no aquest criteri, l'òrgan competent per resoldre acordarà continuar el procediment conformement a la tramitació ordinària, la qual cosa es notificarà als interessats. En aquest cas, s'entendran convalidades totes les actuacions que s'haguessin dut a terme durant la tramitació simplificada del procediment, a excepció del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent.

h) Resolució. En el cas que un procediment exigís la realització d'un tràmit no previst a l'apartat anterior, haurà de ser tramitat de manera ordinària.

D. Execució

L'últim capítol (el VII) del títol IV, al qual ens referirem breument, regula l'execució.

L'article 97 de la Llei es refereix al títol habilitant per a l'execució. L'acció d'execució requereix prèviament l'existència d'un acte administratiu que obligui algú a fer o no alguna cosa. L'execució sense acte a executar seria un contrasentit i l'acte d'execució cauria en la nul·litat de ple dret en no poder complir-se jurídicament.

L'acte administratiu que serveix de base a l'acte executiu ha d'establir una obligació i aquesta obligació no s'ha d'haver complert perquè es pugui imposar l'execució forçosa. L'acte que acordi l'execució ha de ser notificat a l'interessat (art. 97.2.).



TEMA 3. L'ACTE ADMINISTRATIU. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

D'altra banda, l'article 98 es refereix a l'executorietat dels actes administratius. El privilegi de l'executorietat dels actes administratius és la qualitat de tot acte administratiu de produir els seus efectes normals. El fonament jurídic de tal privilegi és la presumpció de legalitat de l'acte i la necessitat que es realitzin els interessos públics.

Com a norma general els actes de les administracions públiques subjectes a dret administratiu seran immediatament executius tret que es produeixi la suspensió de l'execució de l'acte, es tracti d'una resolució d'un procediment sancionador contra la qual càpiga algun recurs en via administrativa, o bé d'una disposició que estableixi el contrari o es necessiti aprovació o autorització superior.

L'execució forçosa d'un acte administratiu, regulada a l'article 99, implica l'aplicació pràctica de la declaració que es conté en aquest acte administratiu, no obstant la resistència (activa o passiva) de la persona obligada al seu compliment. Amb els mitjans d'execució forçosa, l'Administració porta a efecte el contingut íntegre dels actes administratius malgrat l'incompliment voluntari per part de l'obligat.

Finalment, els articles del 100 al 104 es refereixen als mitjans d'execució forçosa, que són: el constrenyiment sobre el patrimoni, l'execució subsidiària, la multa coercitiva i la compulsió sobre les persones.