

PAUTA DE TREBALL I D'ESTUDI (II) EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Autor: Antoni Milian i Massana. Codi ORCID: 0000-0002-1750-3398

Lloc de creació: Universitat Autònoma de Barcelona

Data de creació: març de 2020



Assignatura: dret administratiu II

SEGON CURS

EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ

En aquesta Pauta de treball i d'estudi començarem a estudiar pròpiament el procediment administratiu comú. Acabem d'estudiar l'abstenció i la recusació, institucions jurídiques que tenen efectes en els procediments (es una qüestió que afecta els titulars dels òrgans que els tramiten i/o que els resolen), i hem estudiat el concepte d'interessat. En el procediment administratiu hi intervenen sempre les administracions i els interessats. Anireu veient com la Llei 39/2015 ens parlarà gairebé sempre dels interessats, que, juntament amb les administracions públiques, són els principals subjectes que intervenen en el procediment administratiu.

El material PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ, penjat en el Campus Virtual, comença reproduint fragments de dos articles de la Constitució: de l'article 149 i de l'article 105. L'article 149 disposa que la regulació del **procediment administratiu comú** és competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.18 CE). En l'actualitat, la regulació per l'Estat del procediment administratiu comú es troba en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Per altra banda, la lletra c de l'article 105 reserva a la llei la regulació del procediment a través del qual han de produir-se els actes administratius. Per aquest motiu l'Estat ha regulat el procediment administratiu comú a través d'una llei, i no podia fer-ho mitjançant una norma reglamentària. Així mateix, la lletra c de l'article 105 garanteix constitucionalment l'audiència de l'interessat en el procediment, quan procedeixi. Aquesta audiència la regula la Llei 39/2015 en l'article 82. Fixeu-vos

que, a diferència del procediment per a elaborar normes reglamentàries, on l'audiència es garanteix als ciutadans (art. 105, lletra a), la lletra c de l'article 105 només la garanteix, en el procediment administratiu, per als interessats. Això és així perquè, com ja us he avançat, i com tindrem ocasió de veure, en el procediment administratiu els subjectes que compten són els interessats.

A continuació, el material PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ recull el títol IV de la Llei 39/2015, que és el que conté els articles de la llei que regulen el procediment administratiu comú. Aquests articles són d'aplicació a totes les administracions públiques (per això es diu "comú"), i la llei ho regula sobre la base de desplegar l'article 149.1.18 CE.

En realitat, la Llei 39/2015 recull de manera abstracta o genèrica les regles que han de regir en un procediment administratiu, però no regula ni estableix un procediment administratiu concret. Són els centenars de procediments que regulen activitats de les administracions els que han de respectar les regles contingudes en el títol IV de la Llei 39/2015. Entre els molts procediments administratius que podríem esmentar, tenim, per exemple, els procediments sancionadors, el procediment per a adjudicar subvencions, el procediment per a l'ingrés del personal al servei d'una administració pública, els procediments per atorgar una autorització, llicència o permís... En aquest curs aviat veurem diferents procediments administratius: el del constrenyiment sobre el patrimoni, el de la recuperació possessòria, el del desnonament administratiu...

Com hem dit, doncs, els procediments han de seguir els tràmits establerts en el procediment administratiu comú. De tota manera, les lleis especials que regulen matèries concretes poden no exigir alguns dels tràmits o poden afegir-ne d'altres. Vegeu l'apartat 1 de la disposició addicional primera al començament del material PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ. Així mateix, hi ha procediments en determinades matèries als quals el procediment administratiu comú de la Llei 39/2015 només s'aplica supletòriament. Vegeu l'apartat 2 de la disposició addicional primera. (Aquesta disposició addicional, lògicament, està cap al final de la llei, i no forma part del títol IV).

Ara passeu a examinar l'ESQUEMA DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU que us he penjat en el Campus Virtual. Mireu-lo amb atenció i fixeu-vos que en tot procediment hi ha tres fases: iniciació, tramitació o instrucció, i finalització. Quan l'hagueu mirat bé, passeu de nou a la Llei 39/2015 per estudiar cada una d'aquestes fases.

Veureu que hi ha articles del títol IV el contingut dels quals pràcticament no estudiarem o simplement no estudiarem, i que, per tant, amb prou feines reproduïu o no reproduïu. Són articles que estableixen algunes regles específiques per als procediments sancionadors i per als procediments en

matèria de responsabilitat patrimonial. Aquestes singularitats s'expliquen en el dret administratiu III, quan s'estudia la potestat sancionadora de l'administració i la responsabilitat patrimonial d'aquesta.

Del títol IV, avui estudiarem els articles 53 a 69, que són els que regulen la primera fase, o sigui la de la iniciació del procediment. Només us comentaré aquells articles que puguin tenir alguna dificultat o mereixin algun aclariment. Els altres els estudeu pel vostre compte. Per suposat, allò que cal estudiar és tot allò que estigui marcat en negreta.

LA INICIACIÓ DEL PROCEDIMENT

Article 54. Heu de tenir ben clar que els procediments administratius s'inicien d'ofici o a sol·licitud de l'interessat (torneu a mirar l'ESQUEMA DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU). Fixeu-vos que ja ens surt el concepte d'interessat. Ja us he advertit que els subjectes principals d'un procediment són les administracions públiques i els qui tinguin la condició d'interessats en aquell procediment. Exemples de procediments iniciats d'ofici serien els procediments sancionadors, els procediments de reintegrament de subvencions, el procediment de constrenyiment sobre el patrimoni,.... Procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat serien, per exemple, el procediment per a l'atorgament d'una autorització, el procediment per atorgar un permís a un funcionari, el procediment per a reconèixer un grau de discapacitat,...

Abans de prosseguir, vull recordar-vos que tots els actes que es dicten en els diferents tràmits d'un procediment, des de l'inici fins just abans de la resolució definitiva (acord d'iniciació, adopció de mesures provisionals, emissió d'informes, aportació de proves, requeriments, propostes, dictàmens,...), són actes de tràmit. Ho recordo, perquè veureu que alguns d'aquests actes de tràmit que hi ha al llarg d'un procediment són actes de tràmit qualificats (concretament aquells que responguin a un dels quatre supòsits del article 112.1 Llei 39/2015), i, en aquest cas, poden ser recorreguts directament sense haver d'esperar la resolució definitiva.

Article 55. Amb anterioritat a l'inici d'un procediment, l'òrgan competent pot obrir 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. L'obertura d'un període d'informació o actuacions prèvies és bastant habitual en els procediments sancionadors.

Article 56. Les mesures provisionals tenen la funció d'"asegurar la eficàcia de la resolució que pudiera recaer", ens diu l'apartat 1. Fixeu-vos que fins i tot es poden adoptar abans de l'inici d'un procediment. L'adopció, la confirmació, la

modificació o l'aixecament de les mesures provisionals pot ser recorreguda, si les mesures, cosa que és habitual, produeixen un perjudici irreparable a drets i interessos legítims (i és que, en aquest supòsit, són actes de tràmit qualificats). Estudieu-vos bé les regles que conté l'article 56.

Article 57. Fixeu-vos que, en canvi, no hi cap recurs contra l'acord d'acumulació. És un acte de tràmit no qualificat.

Article 58. L'iniciació d'ofici és per acord de l'òrgan competent per a iniciar-lo, bé per iniciativa pròpia, o com a conseqüència d'una ordre d'un òrgan superior (aquí tenim un exemple de facultat inherent a la jerarquia), o com a conseqüència d'una petició raonada d'altres òrgans o d'una denúncia.

Article 62. L'administració no té l'obligació d'iniciar un procediment a partir d'una denúncia. Només ho decideix si creu que el contingut de la denúncia ho justifica. En el cas de l'apartat 3, ha de notificar al denunciant si ha iniciat o no el procediment. Pel sol fet de denunciar, qui denuncia no esdevé normalment interessat en el procediment (apartat 5). En principi, el denunciant, per ser interessat, hi ha de tenir-hi un dret subjectiu o un interès legítim afectat (que són les condicions generals per a ser interessat, com ja hem estudiat). Finalment, encara que l'apartat 4 es refereix als procediments sancionadors, no em resisteixo a incloure'l ara. Veureu que, si tenen lloc determinades circumstàncies o condicions, es premia amb l'exempció o la reducció de la sanció als infractors que denuncien la infracció que han comès amb altres infractors. Aquesta regla es va incloure, perquè en alguns casos resultava molt difícil poder tenir coneixement d'una infracció i/o provar-la, llevat que un dels participants ho comunicés a l'administració. Això passa, per exemple, en infraccions en matèria de defensa de la competència. És el cas, per exemple, en què diverses empreses acorden uns preus determinats, falsejant la lliure competència. Llevat que algun dels responsables de les empreses infractores ho denunciï i filtri (aporti) documentació, serà molt difícil provar que hi ha hagut aquell acord que obstaculitza o falseja la competència.

Article 68. Quan un procediment s'inicia a sol·licitud de l'interessat, pot succeir que aquest no aporti tot el que ha de contenir la sol·licitud. En aquest cas, te dret a reparar o esmenar (en castellà: "subsanan") la falta o a adjuntar els documents preceptius no aportats durant un període de 10 dies. Aquest període pot ampliar-se fins a 5 dies, excepte si es tracta d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva (una convocatòria d'unes oposicions, una convocatòria per a adjudicar un contracte o una convocatòria per a concedir subvencions a través d'un procediment selectiu,...). Durant aquest període queda suspès el termini per a resoldre el procediment i notificar-ne la resolució (art. 22.1, lletra a, Llei 39/2015). Si l'interessat no fa la reparació o l'esmena dins del termini, llavors cal entendre que desisteix de la seva petició.

Veurem més endavant que el desistiment és una de les maneres de finalització del procediment (art. 94).

Fixeu-vos que he posat la paraula “subsantar” entre cometes, perquè en català no existeix. El terme castellà “subsantar”, l’hem de traduir en català per reparar o esmenar, i la paraula “subsanción”, per reparació o esmena. De tota manera, és relativament freqüent que s'utilitzi erròniament el mot “subsantar” en textos jurídics redactats en català.

Article 69. Aquest article regula la declaració responsable i la comunicació, que són dues figures que aquests darrers anys han substituït en molts casos les autoritzacions, i que, de fet, podem estudiar ara, en tractar de l'inici del procediment, o bé entre les activitats d'ordenació i control, les quals s'expliquen dins de l'assignatura dret administratiu III. La llei les tracta en regular l'inici del procediment a sol·licitud de l'interessat, perquè són dues maneres d'iniciar un procediment, però d'iniciar un procediment *sui generis* que, en contra de la norma general, l'administració no té l'obligació de resoldre, tal com disposa el paràgraf tercer de l'apartat 1 de l'article 21. (Aquest article el trobareu reproduït en el material OBLIGACIÓ DE RESOLDRE I NOTIFICAR, I SILENCI ADMINISTRATIU).