

**9. L'Administració pública: concepte i principis. El dret administratiu: concepte. Les fonts del dret administratiu. Els òrgans administratius: concepte i classes. L'acte administratiu: requisits i eficàcia. El silenci administratiu: el silenci positiu i els actes presumptes**

## **Esquema**

I. L'Administració pública: concepte i principis

II. El dret administratiu

1. Concepte

2. Les fonts del dret administratiu

2.1. La Constitució

2.2. El tractat internacional

2.3. La llei i les normes del Govern amb força de llei

2.4. El reglament

2.5. El costum

2.6. Els principis generals del dret

2.7. Les fonts indirectes: la jurisprudència i la doctrina

III. Els òrgans administratius: concepte i classes

IV. L'acte administratiu

1. Concepte

2. Elements

3. La presumpció de validesa dels actes administratius

4. L'executivitat dels actes administratius

5. L'executorietat dels actes administratius

V. El silenci administratiu

## **I. L'Administració pública: concepte i principis**

L'Administració pública és una organització complexa de l'Estat integrada per un conjunt heterogeni d'òrgans ordenats jeràrquicament, mitjançant la qual l'Estat executa, actua, presta serveis i omple de continguts concrets les finalitats genèriques de l'Estat previstes a la Constitució. És l'Administració pública la que permet a l'Estat, en aplicació de la Llei, autoritzar, prohibir, limitar, sancionar, expropiar, contractar, ordenar, inspeccionar, concedir, fomentar i prestar serveis (hospitals, escoles, jardins, carreteres, etc.). En aquesta activitat, l'Administració es relaciona amb altres persones, fonamentalment amb els ciutadans, i té, per això, personalitat jurídica, com també en té qualsevol particular; és una persona jurídica, és a dir, un subjecte amb drets i obligacions.

Són exclosos de la noció d'*Administració pública* les organitzacions o els poders públics de l'Estat la funció específica dels quals és crear el dret (Corts Generals, parlaments autonòmics) o garantir-lo (jutges i tribunals), i que no tenen personalitat jurídica perquè no en necessiten per dur a terme aquestes funcions. El que en resta esdevé el concepte d'Administració pública, que integra:

a) L'Administració de base territorial, que inclou, en primer lloc, l'Administració de l'Estat, que depèn del Govern i la formen els diversos ministeris, secretaries d'Estat, sotssecretaries, direccions generals, sotsdireccions, serveis, seccions, negociats i l'organització perifèrica (delegacions del Govern, subdelegacions del Govern a les províncies, direccions provincials). En segon lloc, l'Administració de les comunitats autònomes, que depèn del Govern de cada comunitat autònoma, i la composició i l'estructura de la qual és similar a la de l'Estat. I, finalment, l'Administració local, que comprèn els municipis i les províncies, en tot el territori de l'Estat, i també, si n'hi ha, entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, les comarques o altres agrupacions de municipis, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis. Els integrants o els gestors de l'Administració local ho són perquè els escullen directament els ciutadans, a diferència dels gestors de les administracions estatal i autonòmica, que ho són perquè constitueixen una part del Govern, del qual depenen, en la funció d'executar la llei. És a dir, l'Estat i les comunitats autònomes *tenen* Administració, mentre que les corporacions locals *són* Administració.

b) L'Administració institucional, que fa referència als diversos organismes especialitzats (organismes autònoms o entitats públiques), de nombre molt elevat, creats per una administració territorial, de la qual depenen, per dur a terme determinades funcions públiques específiques amb règim d'autonomia.

c) L'Administració corporativa, de la qual formen part els col·legis professionals, les cambres oficials (de comerç, indústria i navegació), les cambres agràries, les confraries de pescadors i les federacions esportives, que són associacions de particulars que gestionen certes finalitats públiques, a més defensar els interessos privats dels membres que les integren.

Els articles 103 i 106 de la Constitució preveuen els principis informadors bàsics de l'organització i l'actuació de l'Administració pública, i són els següents:

a) *Caràcter vicarial o servicial de l'Administració.* L'Administració, a diferència del Parlament, no representa ningú, sinó que actua sempre amb *objectivitat* i d'acord amb els *interessos generals* de la societat, és a dir, que sempre ha d'actuar amb una finalitat d'interès públic.

b) *Vinculació al principi de legalitat.* A diferència dels particulars, que, d'acord amb el principi de llibertat, poden fer tot allò que la llei no prohibeix, per a l'Administració regeix el principi contrari: només pot fer allò que la Llei li permet o l'autoritza a fer.

c) *Atribució d'un conjunt de potestats i privilegis,* que és conseqüència de la finalitat d'interès públic que justifica l'activitat de l'Administració. Entre les potestats, destaquen la potestat reglamentària (potestat de dictar normes jurídiques, de rang inferior a les lleis del Parlament, és clar), la potestat expropiadora, la potestat sancionadora i la potestat recaptadora. I entre els privilegis, destaca l'anomenada *autotutela de l'Administració*, segons la qual l'Administració, a diferència dels particulars, pot imposar obligacions de compliment immediat i executar-les de manera forçosa, si s'escau, en contra fins i tot de la voluntat del particular que n'és el destinatari, sense que calgui en cap cas la intervenció dels tribunals.

d) *Control de l'activitat de l'Administració.* Com que sempre hi ha la possibilitat que l'Administració s'excedeixi, incompleixi les prescripcions legals o entri en col·lisió amb els drets i els interessos dels particulars, cal un sistema de garanties i mecanismes de control judicial: l'activitat de l'Administració està subjecta a rigoroses prescripcions, s'ha d'atènyer a un procediment taxat i, per verificar que s'adiu a la legalitat vigent, està sotmesa, com a mecanisme de garantia, a un sistema de recursos davant la mateixa Administració i davant els tribunals.

## II. El dret administratiu

### 1. *Concepte*

El dret administratiu és, en síntesi, el conjunt de normes jurídiques que regulen els privilegis de l'activitat de l'Administració i el control d'aquesta activitat. Constitueix una branca del dret públic perquè les normes del dret administratiu, a diferència de les normes de dret privat, tenen com a subjecte o destinatari una part de l'Estat, l'Administració pública, de manera que no es poden entendre i no ho són mai sense aquesta presència. Aquesta afirmació és certa amb dos matisos:

a) L'Administració pública pot fer servir o formar part de relacions jurídiques regulades per normes no administratives, per normes de dret privat. Són normes de dret privat les que tenen com a destinataris tots els subjectes en general, tant si són persones físiques, jurídiques o administracions públiques (per exemple, les normes que regulen la propietat, les obligacions i els contractes), tot i que algunes només es poden aplicar a les persones físiques (per exemple, les normes sobre matrimoni i família). Per tant, el que és decisiu en la dualitat dret públic-dret privat no és la possibilitat de l'aplicació, sinó la destinació de la norma.

b) La forma en què una norma administrativa té com a destinatari una administració pública admet diverses varietats:

- Normes que tenen com a destinatari únic i preferent l'Administració pública, com és el cas de les normes que regulen l'organització administrativa, l'efectivitat i l'aplicació de les quals no reclamen la presència de cap altre subjecte.

- Normes adreçades a l'Administració en què l'aplicació i l'efectivitat depenen de la presència simultània dels administrats o ciutadans. En són exemples les normes que regulen els contractes administratius o l'expropiació forçosa, els impostos o els serveis públics. Aquestes normes sempre comporten la intervenció d'una administració pública i també la d'un particular: el contractant, l'expropiat, el contribuent o l'usuari del servei.

- Normes els destinataris més directes de les quals són els particulars o administrats i que inclouen una funció vigilant de l'Administració per garantir-ne l'efectivitat. Atribueixen a l'Administració una potestat sancionadora o arbitral a fi de vetllar per l'obligació dels particulars de complir-les.

Pertanyen a aquest grup, entre d'altres, les normes de regulació de preus o d'horaris comercials, adreçades als compradors i als venedors o als propietaris d'establiments comercials.

## *2. Les fonts del dret administratiu*

Les fonts del dret administratiu, i del dret en general, són les formes, previstes i regulades primer al Codi civil i ara també a la Constitució, de crear, de produir, les normes jurídiques, en aquest cas les normes que pertanyen a aquesta branca del dret. La Constitució no regula les fonts d'una manera metòdica però sí d'una manera estructurada, i organitza les fonts dins un sistema, el sistema de fonts, que les ordena, les jerarquitzava i els assigna la posició i el valor dins el conjunt. La funció d'organització del sistema de fonts és exercida per dos principis informadors bàsics reconeguts per la Constitució:

*a) El principi de jerarquia*, que preveu l'article 9.3 de la Constitució, segons el qual una font o norma preval sobre una altra segons el rang o el nivell de l'autoritat o de l'òrgan de què provingui. L'ordenació vertical de les fonts, de conformitat amb aquest principi, comporta la subordinació estricta entre elles, de manera que la norma superior sempre deroga la norma inferior i la inferior és nul·la quan contradiu la norma superior.

*b) El principi de competència* o de distribució de matèries, que comporta, d'una banda, que sigui atribuïda a un òrgan o un ens concret la potestat de produir normes en unes matèries determinades o de dictar un tipus específic de normes i, de l'altra, que en siguin exclosos la resta d'òrgans creadors de normes jurídiques. El principi de competència, en primer lloc, actua com a regla complementària o límit del principi de jerarquia, perquè una norma superior preval sobre una altra d'inferior només quan l'òrgan que ha dictat la superior té atribuïda la competència corresponent. I, en segon lloc, determina la vigència d'àmbits competencials que esdevenen, dins un únic ordenament jurídic, ordenaments o sistemes jurídics, propis, per exemple, de les comunitats autònomes (lleis i reglaments autonòmics) o de les corporacions locals (ordenances i bans municipals). La vulneració d'un àmbit competencial per una norma d'un altre subsistema, o per una norma del mateix subsistema però dictada per un òrgan diferent del competent, en determina la nul·litat (per exemple, una norma de l'Estat adreçada a modificar-ne una d'una comunitat autònoma és nul·la, i el mateix passa a l'inrevés).

Les fonts del dret, en especial del dret administratiu, són, per ordre de jerarquia, les següents:

### 2.1. La Constitució

La Constitució és la primera de les fonts, la norma que preval i que s'imposa a totes les altres. Malgrat que la Constitució inclou una taula de valors materials que han d'informar tota la producció normativa (entesa així, la Constitució només seria operativa de manera indirecta o mediata, mitjançant les normes inferiors que els poders públics generen segons aquells valors), és una norma jurídica d'*aplicació directa i immediata* per a tots els *operadors del dret* (ciutadans, funcionaris i poders públics); primer, perquè la Constitució vincula a tots els ciutadans i els poders públics (art. 9.1 de la Constitució), especialment en matèria de drets fonamentals, i, segon, perquè els jutges i els tribunals han d'aplicar i interpretar totes les normes jurídiques segons els preceptes i els principis constitucionals, d'acord amb la interpretació que resulti de les sentències del Tribunal Constitucional, que és l'interpret suprem de la Constitució. La transcendència d'aquest plantejament rau en el dret de tot particular, en les relacions amb altres particulars o amb l'Administració, d'exigir el compliment dels preceptes de la Constitució i, si s'escau, d'al·legar-los davant els jutges i els tribunals per restablir la situació alterada com a conseqüència d'haver estat infringits.

### 2.2. El tractat internacional

És l'acord que l'Estat espanyol subscriu amb altres països sobirans i que esdevé font del dret un cop hagi estat publicat al *Butlletí Oficial de l'Estat*. És la norma jurídica immediatament subordinada a la Constitució i immediatament superior a la llei en l'ordre de jerarquia de les fonts. Subordinada a la Constitució perquè la formalització d'un tractat internacional que inclogui estipulacions contràries exigeix la reforma *prèvia* de la Constitució; i superior a la llei perquè un tractat internacional modifica qualsevol llei contrària i no pot ser modificat per cap llei posterior, sinó només segons la forma prevista al tractat o d'acord amb les normes generals del dret internacional.

### 2.3. La llei i les normes del Govern amb força de llei

La llei és una norma d'origen parlamentari (prové de les Corts Generals de l'Estat o dels parlaments de les comunitats autònomes) subordinada a la Constitució i al tractat internacional. Tots els ciutadans, els funcionaris i els jutges estan obligats a aplicar-la, i només pot ser anul·lada pel Tribunal Constitucional, a petició, entre d'altres, dels jutges que dubten de la constitucionalitat de la llei que han d'aplicar.

La vigència del principi de competència determina que la llei presenti diferents tipologies com a font del dret:

– *Lleis estatals*, que són *lleis ordinàries* i *lleis orgàniques*. Les ordinàries són les aprovades pel procediment habitual i per majoria simple (la meitat més u del nombre de membres presents) de les dues cambres de les Corts Generals (Congrés i Senat). Les orgàniques són les que fan referència a matèries a les quals la Constitució atorga una transcendència especial, i per aquest motiu han de ser aprovades per majoria absoluta (la meitat més u del nombre total dels membres, presents i no presents) del Congrés, sense que sigui exigida cap majoria especial en el tràmit davant el Senat. Són lleis orgàniques, per exemple, les que regulen els drets fonamentals, el règim electoral general i els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes.

– *Lleis autonòmiques*, que, a més d'estar subordinades jeràrquicament a la Constitució i al tractat internacional, ho estan també a l'Estatut d'autonomia respectiu.

Les normes del Govern amb el mateix rang i la mateixa força que la llei són el *decret llei* i el *decret legislatiu*. El decret llei, que només pot ser aprovat pel Govern de l'Estat i únicament en els casos de *necessitat urgent i extraordinària*, no pot afectar determinades matèries (les institucions bàsiques de l'Estat, els drets i els deures dels ciutadans, el règim de les comunitats autònomes o el dret electoral general) i exigeix sempre que sigui ratificat amb posterioritat pel Congrés. El decret legislatiu, que pot ser aprovat tant pel Govern de l'Estat com pel d'una comunitat autònoma, consisteix en una norma que o bé desenvolupa els principis d'una llei prèvia (anomenada *lleï de bases*) dictada amb aquesta finalitat de desplegament posterior pel Govern (la norma dictada és llavors un *text articulat*), o bé refon en un sol text el contingut de diverses lleis d'acord amb l'autorització prèvia atorgada de manera expressa pel Parlament mitjançant llei ordinària (la norma dictada és llavors un *text refós*).

#### 2.4. *El reglament*

El reglament o disposició administrativa de caràcter general, la font més important del dret administratiu tant en termes de quantitat com de transcendència en la regulació de l'activitat de l'Administració, és qualsevol norma escrita de rang inferior a la llei dictada per una administració pública. Tots els ciutadans, funcionaris i jutges estan obligats a aplicar-lo, però pot ser inaplicat i

anul·lat pels jutges i els tribunals, a iniciativa dels ciutadans o per ells mateixos, si consideren que és contrari a qualsevol de les normes superiors en l'ordre de jerarquia.

La subordinació del reglament a la llei està fonamentada en el principi de *reserva de llei*, que té dues manifestacions:

– La reserva material de llei, que comprèn un conjunt de matèries que només poden ser regulades per una norma amb rang de llei.

– La reserva formal de llei, que significa que, a més de les matèries reservades, la llei pot regular-ne qualsevol altra, la qual cosa comporta que sigui derogat el reglament corresponent o, si no n'hi ha, que cap reglament no pugui regular aquesta matèria amb posterioritat; s'entén que el rang de la matèria s'ha elevat, s'ha congelat en un nivell superior (*congelació de rang*).

La relació entre l'activitat normativa i qualsevol altra actuació de l'Administració (*actes administratius*) està fonamentada en l'anomenat *principi d'inderogabilitat singular dels reglaments*, segons el qual l'Administració no pot desconèixer ni contradir cap reglament en una actuació concreta amb un particular, ni fins i tot en el supòsit que l'actuació concreta la dugui a terme un òrgan administratiu jeràrquicament superior a l'òrgan que va aprovar el reglament.

### 2.5. *El costum*

És el conjunt de normes deduïdes del comportament antic i reiteratiu de l'Administració i dels administrats. Només es pot aplicar quan manca una llei o un reglament aplicable. L'acceptació del costum com a font del dret administratiu està avalada per la mateixa legislació administrativa, que preveu el costum com a norma per regular determinades matèries (per exemple, el règim municipal de nuclis de població molt petits). Diferents del costum són les pràctiques i els precedents administratius, que no són normes jurídiques sinó actes administratius perquè provenen del comportament només de l'Administració, no tenen prou antiguitat ni reiteració i no obliguen l'Administració més enllà de motivar o justificar un canvi de criteri.

### 2.6. *Els principis generals del dret*



Són les conviccions ètiques o jurídiques de la societat i que, per aquest motiu, esdevenen els valors materials bàsics de l'ordenament jurídic, del conjunt de normes jurídiques. És una font no escrita (tot i que molts d'aquests principis han estat incorporats a les lleis i fins i tot a la Constitució) aplicable a manca de qualsevol altra i que, a més, fixa les pautes d'interpretació de qualsevol norma jurídica. En són exemples el principi de bona fe i de confiança legítima en les relacions entre l'Administració i els particulars, o el principi de no-arbitrarietat dels poders públics.

### 2.7. *Les fonts indirectes: la jurisprudència i la doctrina*

Les sentències dels jutges i els tribunals contenciosos administratius (en especial, del Tribunal Suprem i dels tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes) i la doctrina dels autors especialitzats són fonts indirectes perquè no contenen normes jurídiques, sinó que ajuden a interpretar-les i a crear-ne de noves. Han tingut una importància cabdal en la formació del dret administratiu.

## **III. Els òrgans administratius: concepte i classes**

Un òrgan administratiu és un centre o *unitat administrativa, funcional i no personalitzada*. En primer lloc, qualsevol òrgan, per ser-ho, comporta la presència d'una unitat administrativa, però no tota unitat administrativa comporta la presència d'un òrgan, sinó que cal que aquesta unitat tingui atribuïdes i delimitades una sèrie de funcions i competències. I, en segon lloc, un òrgan mai no té personalitat jurídica; sempre actua en nom i representació de l'Administració pública a què pertany, que és l'entitat que en té. Si l'òrgan administratiu tingués personalitat jurídica, esdevindria aleshores un organisme autònom o una entitat pública i, per tant, una administració pública diferent i amb règim d'autonomia (Administració institucional o instrumental).

La classificació principal dels òrgans administratius els divideix en individuals o unipersonals (ocupats per una sola persona) i col·legiats (integrats per diverses persones). Són exemples d'òrgans col·legiats el Consell de Ministres, els plens dels ajuntaments i les diputacions provincials o el Consell de Govern d'una comunitat autònoma. La voluntat de l'òrgan col·legiat es forma mitjançant el concurs de la voluntat d'una diversitat de membres, sense que l'acte de l'òrgan deixi de ser un acte simple, que sorgeix de la voluntat d'un únic òrgan. És diferent, per això, la classificació entre òrgans simples i complexos. Els òrgans complexos estan formats per l'agrupació d'òrgans simples, de diferents voluntats, que tant poden ser individuals com col·legiades. Un òrgan complex és un

ministeri de l'Estat o un departament o una conselleria d'una comunitat autònoma, que, a més de les secretaries, les direccions generals i altres òrgans individuals, comprèn òrgans col·legiats, com les comissions o els consells de caire consultiu.

Altres classificacions són: externs o interns (segons si els òrgans tenen la possibilitat de crear relacions amb altres persones físiques o jurídiques, públiques o privades, en nom de l'Administració de què formen part); representatius o no representatius (segons la possibilitat d'escollir-ne democràticament els integrants); centrals o locals (la competència s'estén per tot el territori o per una part d'aquest que comprèn una administració territorial); òrgans amb competència general o competència específica; i òrgans actius (gestionen un servei i són la majoria), consultius (com el Consell d'Estat o la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat, que emeten informes o dictàmens a petició, facultativa o preceptiva, d'altres òrgans) o de control (vigilen el funcionament de l'Administració, com fa, per exemple, la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat en matèria de comptes públics).

## **V. L'acte administratiu**

### *1. Concepte*

L'acte administratiu és la *declaració de voluntat* emesa per una *administració pública* en l'exercici d'una *potestat administrativa* diferent de la potestat reglamentària (facultat de crear normes jurídiques). Se'n deriven les característiques següents:

a) És una declaració intel·lectual i, per tant, en resten excloses les activitats purament materials de l'Administració, com ara les execucions coactives (una càrrega policial, una demolició, un desnonament, etc.) i l'activitat tècnica de l'Administració (construcció d'una carretera, per exemple). Malgrat que també n'hi pot haver de judici (un informe o un dictamen d'un òrgan consultiu), de desig (una proposta de resolució abans que l'òrgan competent dicti un acte definitiu) o de coneixement (qualsevol certificat formalitzat per una administració), en sentit estricte només les declaracions o les manifestacions de voluntat formen part del concepte d'acte administratiu, perquè són les úniques actuacions que imposen deures i reconeixen drets als particulars.

b) La declaració prové d'una administració pública. No són actes administratius els actes jurídics del ciutadà o administrat (que són també actes jurídics regulats pel dret administratiu, però inclosos

en un altre règim substancialment diferent), actes materialment administratius dictats per òrgans públics no adscrits a una administració pública (de les Corts Generals, dels parlaments autonòmics o del poder judicial), ni els contractes o els convenis, que són fruit de diverses voluntats i no solament d'una administració pública.

c) La declaració de l'Administració només pot ser emesa si abans una norma jurídica ha autoritzat, previst i regulat la capacitat i els límits de l'Administració per imposar obligacions i reconèixer drets als particulars en un cas concret (potestat administrativa).

## 2. Elements

Els elements o els requisits de l'acte administratiu són:

a) *Element subjectiu*, que comporta la regularitat de la *investidura* del titular de l'òrgan administratiu i l'atribució a aquest òrgan de la *competència* corresponent per l'ordenament jurídic.

b) *Element objectiu*, que exigeix que l'objecte de l'acte sigui *possible, lícit i determinat*.

c) *Element finalista*, segons el qual la finalitat que pretén aconseguir amb l'acte l'Administració ha de ser *d'interès general* i precisament aquella finalitat d'interès general que fixa l'ordenament jurídic per a tots els actes de la categoria determinada a què pertany l'acte en qüestió. La infracció d'aquest requisit dóna lloc a l'anomenada *desviació de poder* de l'Administració.

d) *Element formal*, que fa referència, en primer lloc, a la necessitat d'un *procediment* o conjunt d'actuacions preparatòries de l'acte administratiu (procediment administratiu); en segon lloc, a la *forma de declaració*, que exigeix com a regla general que els actes administratius siguin escrits, tot i que n'hi pot haver de manifestats verbalment; i, finalment, a la *motivació* de l'acte, entesa com l'obligació dels actes administratius d'exterioritzar els motius que justifiquen la decisió adoptada per l'Administració.

## 3. La presumpció de validesa dels actes administratius

L'origen de l'eficàcia dels actes administratius rau en la *presumpció de validesa* que l'ordenament jurídic els reconeix, de manera que un acte administratiu és conforme a l'ordenament jurídic mentre

la mateixa Administració pública o bé els jutges o els tribunals no demostrin el contrari, normalment després que un particular interessat hi hagi recorregut. D'aquesta presumpció de validesa, en deriven els dos principis bàsics de l'eficàcia dels actes administratius: l'*executivitat* i l'*executorietat*.

#### 4. L'*executivitat dels actes administratius*

L'*executivitat* és el privilegi dels actes administratius de produir efectes jurídics (imposar deures i reconèixer drets) per ells mateixos des del moment en què són dictats per l'Administració. Aquesta eficàcia immediata presenta alguns matisos:

a) Els actes administratius, un cop dictats, han de ser objecte de *notificació* o *publicació*, aspectes que, en realitat, actuen com a requisits necessaris per a l'eficàcia.

b) Els jutges i els tribunals, i la mateixa Administració, poden *suspendre* provisionalment i cautelament l'eficàcia dels actes administratius quan en sigui qüestionada la validesa, arran de la interposició d'un recurs o de la impugnació per part d'un particular interessat.

c) L'ordenament jurídic preveu la possibilitat d'una *eficàcia retroactiva* dels actes administratius (producció d'efectes en una data anterior al moment en què s'ha dictat l'acte), quan són emesos en substitució d'actes anul·lats o quan produeixen efectes favorables per al particular interessat. En qualsevol cas, l'Administració autora de l'acte només en pot retrotreure l'eficàcia quan els pressupòsits de fet necessaris ja existien en el moment a què vol traslladar-ne els efectes i sempre que amb aquesta operació no siguin perjudicats drets i interessos de terceres persones.

#### 5. L'*executorietat dels actes administratius*

L'*executorietat* (o execució forçosa) és el privilegi dels actes administratius d'imposar-ne el contingut per ells mateixos i de manera coactiva quan el particular que n'és el destinatari no el compleix per voluntat pròpia. Els mitjans d'execució forçosa de què disposa l'Administració són: el *constrenyiment sobre el patrimoni* (quan l'obligació incomplerta pel particular consisteix a satisfer una quantitat líquida; pot donar lloc a l'embargament dels béns); l'*execució subsidiària* (en què és la mateixa Administració qui realitza el contingut de l'acte, per ella mateixa o mitjançant terceres persones, a costa sempre de la persona obligada); la *multa coercitiva* (només quan l'ordenament

jurídic ho prevegi expressament, l'Administració pot imposar multes reiterades per lapses de temps, les necessàries perquè el particular acabi complint el que ha estat ordenat), i la *compulsió sobre les persones* (que comporta la utilització de la força física directa, només quan ho autoritzi la llei).

## **VI. El silenci administratiu**

El silenci administratiu és una ficció que consisteix en el fet que l'ordenament jurídic atribueix un determinat significat a la manca d'una declaració de voluntat de l'Administració, que no ha notificat l'acte a l'interessat dins del termini fixat. Amb la finalitat bàsica de protegir els drets dels ciutadans davant l'Administració, l'ordenament jurídic considera que sorgeix un acte allà on en realitat no hi ha hagut cap declaració de l'Administració (acte fictici que es pot anomenar en general *acte presumpte*).

Dos són els aspectes fonamentals del silenci administratiu: l'incompliment per part de l'Administració de l'*obligació de dictar i notificar* la resolució que conté l'acte dins de termini i els *significats o sentits* del silenci administratiu.

*a) Origen del silenci administratiu: incompliment de l'obligació de dictar i notificar la resolució dins de termini.* L'Administració té l'obligació de resoldre de manera expressa qualsevol procediment administratiu, iniciat a sol·licitud de l'interessat o bé per iniciativa de l'Administració mateixa (*d'ofici*). Aquesta obligació hi és sempre, fins i tot en els casos en què el procediment hagi conclòs i l'Administració no hagi tingut l'opció de finalitzar-lo mitjançant una resolució expressa. És el que passa quan el transcurs del temps fa inviable l'exercici d'un dret per l'interessat (prescripció), quan l'interessat hi renuncia o desisteix de la seva sol·licitud, quan el procediment caduca (a causa d'estar aturat un cert temps, per causa imputable a l'interessat si és un procediment iniciat per ell perquè l'Administració li reconegui o amplii un dret, o per causa imputable a l'Administració si el procediment és d'ofici i susceptible d'imposar deures o restringir drets de l'interessat) o quan l'objecte del procediment desapareix; fins i tot l'Administració té l'obligació de dictar un acte exprés encara que hagi transcorregut el termini màxim per fer-ho, és a dir, quan ja s'hagi produït el silenci administratiu. Com a excepció, aquesta obligació no hi és quan el procediment acaba amb un pacte o un conveni, o en els supòsits de procediments relatius a l'exercici de drets que només ha de ser comunicat prèviament a l'Administració.

El termini màxim és un termini no solament per resoldre, sinó també per notificar. La durada concreta d'aquest termini és, d'entrada, la que prevegi la normativa sectorial, que no pot ser en cap cas superior a *sis mesos*, llevat que una llei o una norma de dret comunitari fixi un termini superior; si la normativa sectorial no en preveu cap, el termini és de *tres mesos*.

En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, el dia inicial per al còmput del termini és el dia en què la sol·licitud hagi entrat al registre de l'òrgan administratiu competent per tramitar-la; en els procediments d'ofici, el dia de l'acord de la iniciació. L'Administració, en qualsevol cas, té l'obligació de comunicar a l'interessat aquest dia i el termini corresponent. Aquest còmput se suspèn en determinats supòsits (sol·licitud d'informes, petició de documents a l'interessat, realització de proves proposades per ell, etc.), suspensió que es manté mentre no es du a terme el tràmit corresponent o finalitza el termini per fer-ho i que comporta que es compti el temps transcorregut fins llavors.

L'Administració compleix l'obligació de notificar dins de termini, malgrat que la notificació inclogui algunes irregularitats, si notifica mitjançant correu certificat, en la forma que preveu l'ordenament jurídic (encara que l'interessat no el rebi) i sempre que la notificació contingui com a mínim el text íntegre de la resolució o l'acte administratiu.

*b) Significats o sentits del silenci administratiu.* Els possibles significats que l'ordenament jurídic atorga al silenci són dos:

- *Sentit estimatori (silenci positiu):* l'acte presumpte comporta l'acceptació o l'afirmació de l'objecte del procediment i té la consideració d'acte administratiu a tots els efectes, per la qual cosa la resolució expressa que ha de dictar obligatòriament l'Administració, malgrat que ja hagi finalitzat el termini màxim per resoldre, només pot confirmar el silenci positiu produït.

- *Sentit desestimatori (silenci negatiu):* l'acte presumpte comporta el rebuig o la denegació de l'objecte del procediment i només serveix perquè l'interessat, davant aquesta negativa, pugui interposar els recursos pertinents; no té la consideració d'acte administratiu i, per tant, la resolució expressa que ha de dictar l'Administració obligatòriament pot ser de signe contrari (estimatori).

La regla general és que *el silenci és positiu en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat* (llevat que una llei o una norma de dret comunitari europeu prevegi el contrari; per exemple, el

silenci és negatiu quan la sol·licitud de l'interessat és un recurs contra un acte administratiu, perquè així ho preveu la mateixa llei que regula el procediment administratiu). I, també com a regla general, *el silenci és negatiu en els procediments iniciats d'ofici* (en especial, si el procediment d'ofici és susceptible de produir beneficis a l'interessat; si no, el procediment caduca).

### **Bibliografia**

Sánchez Morón, M. *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid, Tecnos.

Santamaría Pastor, J.A. *Principios de derecho administrativo general*. Madrid, Iustel.

### **Webgrafia**

Ministeri d'Administracions Publiques  
[www.map.es](http://www.map.es)