

10. El procediment administratiu: concepte i principis generals. El procediment administratiu comú: regulació, contingut i àmbit d'aplicació. El procediment administratiu derivat de l'organització pròpia de la Generalitat de Catalunya. Els recursos administratius: concepte i classes. La jurisdicció contenciosa administrativa. El recurs contenciós administratiu

Esquema

I. El procediment administratiu

1. Concepte
2. Principis generals
 - 2.1. El principi d'oficialitat o inquisitiu
 - 2.2. El principi contradictori
 - 2.3. El principi d'economia processal
 - 2.4. El principi *in dubio pro actione*
 - 2.5. El principi d'imparcialitat
 - 2.6. El principi de publicitat i transparència
 - 2.7. El principi de gratuïtat

II. El procediment administratiu comú

1. Àmbit d'aplicació
2. Regulació
3. Contingut

III. El procediment administratiu derivat de l'organització pròpia de la Generalitat de Catalunya

IV. Els recursos administratius

1. Concepte
2. Classes
 - 2.1. El recurs d'alçada
 - 2.2. El recurs de reposició
 - 2.3. El recurs de revisió

V. La jurisdicció contenciosa administrativa

VI. El recurs contenciós administratiu

I. El procediment administratiu

1. Concepte

El procediment administratiu és el conjunt d'actuacions administratives preparatòries (actes de tràmit) de l'acte administratiu (el suport material d'aquest conjunt rep el nom d'*expedient administratiu*) i orientades a assegurar la legalitat, l'encert i l'oportunitat de l'acte, com també a garantir els drets dels ciutadans afectats i les exigències dels interessos públics en joc.

El procediment administratiu, d'acord amb aquest concepte, compleix tres funcions bàsiques:

a) És una *garantia dels drets del ciutadà o administrat* interessat en el procediment, perquè l'Administració ha de respectar unes regles concretes per poder actuar (legalitat), per poder alterar la situació jurídica (els drets i els interessos legítims) dels particulars i, per aquest motiu, hi pot haver, si s'escau, un major control posterior per part dels jutges i els tribunals.

Un ciutadà o administrat té la consideració d'*interessat* en un procediment quan és titular d'un dret subjectiu o d'un interès legítim, entès com qualsevol benefici o perjudici. Aquest concepte d'*interessat* sorgeix amb el procediment administratiu —mai abans—, i per això l'ordenament jurídic distingeix tres possibles situacions en què el ciutadà esdevé interessat:

- quan el promogui amb la seva sol·licitud d'iniciació com a titular de drets o interessos individuals o col·lectius;
- quan, sense haver iniciat el procediment, tingui drets que puguin resultar afectats directament per la decisió que hi adopti l'Administració; i, finalment,
- quan els interessos legítims del ciutadà puguin ser afectats per la resolució del procediment i hi comparegui abans no hagi finalitzat.

b) És una *garantia d'encert* per a la mateixa Administració autora de l'acte.

c) És una *garantia per agilitar i simplificar* l'actuació de l'Administració.

2. Principis generals

2.1. El principi d'oficialitat o inquisitiu

El principi d'oficialitat o inquisitiu significa que el procediment administratiu, un cop iniciat, és promogut per pròpia iniciativa i sota la responsabilitat de l'Administració, al marge de quina sigui l'actitud dels particulars interessats en el procediment. L'Administració, i no els particulars, és la que està obligada específicament a desenvolupar tota l'activitat que calgui per assolir la decisió final més adequada. Aquest principi es tradueix en l'ordenament jurídic en diferents previsions concretes, com són la possibilitat d'iniciació d'ofici del procediment; l'obligació d'impulsar d'ofici el procediment en tots els tràmits; el desenvolupament, d'ofici o a petició de part, dels actes de tràmit adequats per determinar, per conèixer i per comprovar les dades en virtut de les quals l'Administració hagi de dictar la resolució (actes d'instrucció); l'obertura d'un període de prova sense que calgui que els interessats el demanin; i, finalment, l'òrgan competent, en nom de l'interès general, pot estendre el contingut de la seva decisió a totes les qüestions plantejades en el procediment i d'altres que se'n derivin, al marge, per tant, que hagin estat plantejades o no pels interessats.

El principi d'oficialitat o inquisitiu no perjudica en cap cas el dret dels interessats a formular al·legacions i a proposar proves i és, per tant, compatible amb aquest; al·legacions i propostes de prova, però, que, d'acord amb aquest principi, no vinculen automàticament l'òrgan encarregat de la instrucció del procediment, que en pot prescindir si considera que són clarament improcedents.

2.2. El principi contradictori

El principi contradictori comporta que en el procediment administratiu totes les parts (l'Administració i l'interessat o els interessats) poden fer valer els diferents interessos en joc en un plànol d'igualtat i, en definitiva, que la decisió final adoptada en l'acte administratiu és el resultat d'una confrontació d'interessos oposats. La contradicció i la igualtat entre l'Administració i l'interessat són més teòriques que pràctiques, ja que, per força, no resulta fàcil una neutralitat processal entre els particulars i el funcionari que dirigeix el procediment; en canvi, són imposades per l'ordenament jurídic de manera expressa quan hi concorren diversos interessats amb posicions enfrontades, ja que en aquests casos l'òrgan encarregat de dur a terme els actes d'instrucció ha d'adoptar les mesures necessàries per aconseguir el respecte total al principi contradictori. Són signes de la vigència d'aquest principi la possibilitat d'iniciació del procediment a instància de l'interessat; el dret de comparèixer-hi de qui pugui resultar afectat per la decisió que

l'Administració hi adopti; el dret de formular-hi al·legacions; el dret de poder examinar la proposta de resolució, just abans de ser adoptada la resolució definitiva (tràmit d'audiència), i el dret de proposar actes d'instrucció o proves.

2.3. *El principi d'economia processal*

El principi d'economia processal imposa estalviar tràmits inútils i evitar l'alentiment del procediment. Es manifesta en la necessitat d'acordar en un sol acte tots els tràmits que, per la seva naturalesa, admetin una impulsió simultània i no en sigui obligatori el compliment successiu (celeritat), o en l'acumulació de diversos procediments en un de sol quan tinguin una identitat substancial o connexió íntima.

2.4. *El principi in dubio pro actione*

El principi *in dubio pro actione* significa que el procediment s'ha d'orientar sempre a assolir una resolució sobre el fons, de manera que els defectes del procediment o de forma siguin minimitzats i no constitueixin un obstacle per aconseguir-ho. Per això, hi ha un termini de temps (deu dies) per esmenar els defectes de la sol·licitud presentada per l'interessat que ha iniciat el procediment, i per això també l'errada en la qualificació del recurs administratiu per la persona que l'ha interposat no és obstacle perquè sigui tramitat, sempre que se'n derivi el caràcter veritable.

2.5. *El principi d'imparcialitat*

El principi d'imparcialitat esdevé una autèntica exigència de la Constitució i és paral·lel a l'exigència, prevista també a la Constitució, d'una actuació de l'Administració sempre amb objectivitat i d'acord amb els interessos generals de la societat. La imparcialitat es tradueix en les figures jurídiques de l'*abstenció* i la *recusació* de les autoritats públiques.

L'*abstenció* és un deure que recau en els funcionaris que es trobin en una situació de vinculació personal amb l'assumpte objecte del procediment. L'ordenament jurídic entén que aquesta situació té lloc quan concorre interès personal en l'assumpte o en un altre que hi pugui influir; quan el funcionari sigui administrador de societat o entitat interessada; quan tingui una qüestió litigiosa amb algun interessat; quan hi tingui un cert grau de parentiu, amistat íntima o enemistat manifesta; quan hagi intervingut com a perit o com a testimoni en el procediment de què es tracti; quan tingui

relació de servei amb la persona interessada o li hagi prestat serveis en els darrers dos anys. D'altra banda, la *recusació* fa referència a la possibilitat que l'interessat promogui la separació del procediment del funcionari en qui concorri alguna causa d'abstenció. Si malgrat tot el funcionari hi intervé, aquesta circumstància *no* comporta per ella sola la invalidesa de l'acte administratiu, sinó només, en tot cas, la responsabilitat disciplinària.

En alguns procediments administratius específics hi ha previstes altres tècniques per garantir la imparcialitat, com la separació de la instrucció i la resolució en el procediment sancionador, que s'ha d'encomanar obligatòriament a òrgans administratius diferents, o l'atribució de la presa de decisió a òrgans col·legiats de caràcter especialitzat i que actuen al marge de l'Administració, en els procediments selectius o de concurrència competitiva (selecció de personal).

2.6. El principi de publicitat i transparència

El principi de publicitat i transparència comporta l'accés de la ciutadania a la informació inclosa en els procediments administratius i exigeix distingir entre els procediments iniciats i encara no finalitzats (en curs o en tramitació), i els procediments ja finalitzats.

En els procediments en tramitació, aquest principi es concreta en l'accés al procediment només dels ciutadans que tenen la consideració d'interessats, que tenen el dret al tràmit d'audiència, el dret d'identificar les autoritats sota la responsabilitat de les quals sigui tramitat el procediment, i que a més poden conèixer en qualsevol moment l'estat de la tramitació del procediment i obtenir còpies dels documents que inclou. En els procediments en tramitació, l'accés o la publicitat a la ciutadania en general és una excepció, i té lloc només quan la naturalesa del procediment ho exigeix, malgrat que en algunes normatives sectorials (vinculades a matèries molt específiques) sigui un tràmit obligatori.

En els procediments finalitzats, el principi de publicitat es concreta en el dret de tots els ciutadans, interessats o no, d'accedir als registres i als documents que formin part d'un expedient i es trobin en els arxius administratius. Aquest dret no és absolut, sinó que, d'una banda, està limitat als documents nominatius o que incloguin dades relatives a la intimitat de les persones, i es pot limitar també per raons d'interès públic; d'altra banda, està prohibit en relació amb documents del Govern de l'Estat o de les comunitats autònomes en l'exercici de les funcions no administratives; documents que continguin informació sobre la defensa nacional o la seguretat de l'Estat; els

tramitats per a la investigació de delictes, si poden ser afectats drets de terceres persones o si ho exigeixen les investigacions corresponents; els relatius a actuacions administratives derivades de la política monetària, i els documents protegits pel secret comercial o industrial.

2.7. El principi de gratuïtat

El procediment administratiu és gratuït. L'ordenament jurídic només imposa el pagament de les despeses que comportin les proves proposades per l'interessat i que no hagi de suportar l'Administració, l'abonament de les quals l'Administració li pot exigir per avançada a reserva de la liquidació definitiva.

II. El procediment administratiu comú

El procediment administratiu comú és el conjunt de tràmits bàsics i mínims propis del procediment administratiu de què l'Administració ha de fer ús per produir actes administratius, és a dir, per dur a terme qualsevol activitat no normativa (diferent de l'aprovació de reglaments).

1. Àmbit d'aplicació

L'àmbit d'aplicació del procediment administratiu comú és de *caràcter general*, perquè és aplicable a l'activitat de qualsevol administració pública, sigui de l'Estat, d'una comunitat autònoma, d'una entitat de l'Administració local, de l'Administració institucional o de l'Administració corporativa (en aquest darrer cas, quan exerceixi funcions públiques). En segon lloc, és un procediment *flexible*, no rígid, perquè es limita a fixar una forma d'actuar mínima bàsica que pot ser desenvolupada mitjançant múltiples procediments rígids i formalitzats segons les matèries i el tipus d'activitat que dugui a terme l'Administració. I, en tercer lloc, *no és un procediment únic*, sinó que hi ha diferents classes de procediments, a banda del procediment administratiu comú i dels quals l'ordenament jurídic fixa també un estàndard mínim i bàsic, com el procediment sancionador o el de responsabilitat patrimonial de l'Administració.

2. Regulació

La regulació fonamental del procediment administratiu està inclosa a la Llei 30/1992, de 26 de novembre de 1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment

administratiu comú. Aquesta Llei concreta, en matèria de procediment administratiu, el mandat que preveu l'article 149.1.18 de la Constitució, que estableix que l'Estat té competència normativa exclusiva i plena sobre el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes.

3. *Contingut*

El contingut del procediment administratiu comú es pot estructurar en tres fases: la *iniciació*, la *instrucció* i l'*acabament*. Aquestes fases estan integrades per actes de tràmit, els actes preparatius de la resolució que ha de dictar l'Administració.

Abans de la fase d'iniciació, hi pot haver:

a) *Actuacions prèvies*, que reben el nom d'*informació preliminar* i l'objectiu de les quals és la realització d'activitats de comprovació o investigació. Tenen, en principi, un caràcter secret, tot i que en el moment d'iniciar-se el procediment l'interessat té dret a accedir a aquesta informació (però no abans, ja que manca procediment i, per tant, també manca interessat, que neix amb el procediment).

b) *Mesures provisionalíssimes*, si una llei les preveu de manera expressa, que poden ser acordades d'ofici per l'òrgan que hagi d'iniciar el procediment o a instància de part (la persona denunciant d'uns fets, l'afectat o beneficiat per aquestes mesures, un òrgan administratiu diferent del que les hagi d'adoptar, etc.), només en els casos d'urgència i amb la finalitat de protegir provisionalment els interessos implicats. Aquesta provisionalitat es manifesta en la necessitat que siguin confirmades, modificades o anul·lades en l'acord d'iniciació del procediment, i que restin sense efecte si l'Administració no ho fa així o si l'acord d'iniciació del procediment no té lloc dins un termini de temps concret (quinze dies des de l'adopció de les mesures).

La *iniciació* del procediment pot ser mitjançant *sol·licitud de l'interessat* o *d'ofici* per la mateixa Administració. En el primer cas, l'Administració està obligada a atorgar un termini de deu dies perquè l'interessat pugui esmenar els possibles defectes de la sol·licitud, si s'escau. També hi ha la possibilitat d'una millora de la sol·licitud per l'interessat, però en aquest cas és de caràcter potestatiu, no obligatori, per a l'Administració, que la pot obviar. La iniciació d'ofici pot estar

motivada per iniciativa pròpia de l'òrgan competent, per denúncia d'un ciutadà, per una ordre d'un òrgan superior o per petició raonada de qualsevol altre òrgan administratiu.

En aquesta fase de la iniciació, l'òrgan competent per resoldre el procediment pot adoptar *mesures provisionals* —en aquest cas, a diferència de les provisionalíssimes, per assegurar l'eficàcia de la resolució definitiva del procediment.

La *instrucció* del procediment inclou tots aquells actes de tràmit adequats per determinar, per conèixer i per comprovar les dades en virtut de les quals l'Administració hagi de dictar la resolució. Aquests actes poden ser realitzats a iniciativa de la mateixa Administració, mitjançant l'òrgan que té encomanada la tasca de la instrucció (*instructor del procediment*), o a iniciativa dels interessats, i són:

a) *Les al·legacions*. L'interessat pot, en qualsevol moment anterior al tràmit d'audiència, aportar dades i documents i qualsevol altre element de judici o informació rellevant, que l'instructor ha de valorar en redactar la proposta de resolució.

b) *La prova*. És necessària quan l'Administració consideri que no són certs els fets al·legats pels interessats o quan la naturalesa del procediment ho exigeixi. Els fets es poden acreditar mitjançant qualsevol mitjà de prova admès en dret.

c) *Els informes*. Són declaracions de judici o opinions fetes per òrgans especialitzats, diferents de l'instructor, que aporten més dades o informació per a la resolució definitiva del procediment per l'òrgan que instrueix i resol. Llevat de norma expressa en sentit contrari, els informes són *facultatius* (no preceptius, és a dir, l'instructor no està obligat a demanar-los) i *no vinculants* (el contingut dels informes no obliga a resoldre en el mateix sentit).

d) *L'audiència a l'interessat*. És un acte de tràmit amb un contingut doble: en primer lloc, l'instructor, un cop finalitzada la instrucció del procediment i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, exhibeix tot l'expedient perquè l'interessat el pugui analitzar; i, en segon lloc, l'interessat, d'acord amb l'anàlisi de tots els actes de tràmit que hi constin, té dret a al·legar i presentar els documents i les justificacions que consideri pertinents. L'Administració pot prescindir d'aquest tràmit quan hagi de resoldre d'acord només amb les dades aportades per l'interessat i aquestes dades siguin les úniques que constin en l'expedient.

L'acabament del procediment adopta normalment la forma de *resolució*, que ha de ser *motivada* (ha d'incloure els motius i aquests motius o justificació han de ser prou convincents, d'acord amb l'ordenament jurídic) i *congruent* (s'ha de pronunciar sobre totes les qüestions relacionades amb l'expedient, hagin estat introduïdes o no pels interessats, i, en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, ha de ser adequada a les seves pretensions, sense que en cap cas pugui agreujar la seva situació inicial).

Hi ha la possibilitat d'altres formes d'acabament, considerades no habituals o anormals. És el que passa quan el transcurs del temps fa inviable l'exercici d'un dret per part de l'interessat (prescripció), quan l'interessat hi renuncia, a un dret, 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 mateix 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.

III. El procediment administratiu derivat de l'organització pròpia de la Generalitat de Catalunya

De conformitat amb l'article 149.1.18 de la Constitució, la vigència d'un procediment administratiu comú, aprovat mitjançant una llei de l'Estat i aplicable a totes les administracions públiques, no impedeix a les comunitats autònomes preveure aspectes procedimentals diferenciats i fonamentats en l'organització administrativa pròpia, sempre, és clar, que sigui respectada la forma d'actuar mínima i bàsica que el procediment administratiu comú representa. Així ho ha fet la Generalitat, en el marc de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i mitjançant la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta Llei és anterior a la Llei de l'Estat reguladora del procediment administratiu comú (Llei 30/1992), la qual cosa significa que la norma catalana només resta vigent en els aspectes que no contradiguin la norma estatal o que puguin ser interpretats d'acord amb els principis que inclou. No obstant això, de la confrontació d'ambdues normatives es desprèn que la normativa catalana reitera molts dels principis informadors del procediment administratiu i que els aspectes no coincidents són perfectament admissibles en el marc del procediment administratiu comú. I ho són perquè o bé esdevenen simplement una concreció procedimental segons la nomenclatura dels òrgans

administratius de la Generalitat (per exemple, la llista dels òrgans la decisió dels quals posa fi a la via administrativa o exhaureix aquesta via) o segons la denominació de les seves decisions (*acords* si provenen del Govern i *resolucions* si provenen dels consellers o d'altres òrgans directius), o bé amplien les garanties dels interessats en el procediment (per exemple, la Llei catalana fixa clarament que totes les resolucions han de ser motivades, mentre que en el procediment administratiu comú la motivació és exigida en una sèrie de supòsits; això no obstant, aquests supòsits són tan generals que el resultat tant en un cas com en l'altre sembla el mateix). Fins i tot la Llei 13/1989 ha estat reformada expressament en diverses ocasions per adequar-se, gairebé textualment, a la lletra de la Llei 30/1992 (com va passar amb la reforma de l'any 2002 en matèria de silenci administratiu).

IV. Els recursos administratius

1. Concepte

Els recursos administratius són actes de l'administrat o ciutadà mitjançant els quals sol·licita a l'Administració que ha dictat un acte administratiu que l'anul·li o el reformi. La simple interposició del recurs no comporta la suspensió automàtica de l'eficàcia de l'acte. La suspensió, però, pot ser acordada per l'òrgan administratiu competent per resoldre el concurs, a sol·licitud de l'interessat o d'ofici, prèvia sempre la ponderació adequada de tots els interessos en joc.

L'administrat també pot sol·licitar de manera indirecta l'anul·lació o la reforma d'una norma jurídica dictada per l'Administració (reglament), la qual cosa succeeix quan el recurs administratiu es fonamenta únicament en la il·legalitat del reglament (de manera directa, un reglament només pot ser impugnat davant els tribunals, mitjançant un recurs contenciós administratiu).

El recurs administratiu compleix dues funcions bàsiques:

- a) És una *garantia* dels ciutadans, que poden reaccionar contra els actes de l'Administració i eliminar, si s'escau, el perjudici que comporten.
- b) És un *requisit de la impugnació davant els tribunals*, de manera que per poder accedir a la protecció dels jutges i els tribunals cal que prèviament hagi estat exhaurida la impugnació davant l'Administració.

Els actes que poden ser objecte de recurs administratiu són les resolucions i alguns actes de tràmit (els anomenats *actes de tràmit qualificats*), en concret:

a) Actes de tràmit que impedeixen la continuació del procediment (per exemple, la no-publicació de la relació d'admesos i exclosos en un procediment de selecció de personal).

b) Actes de tràmit que produeixen indefensió, és a dir, que vulneren les facultats de defensa de l'interessat (per exemple, la facultat de conèixer les dades del procediment o el dret de presentar al·legacions; produiria indefensió la decisió de l'òrgan que no permetés el coneixement de les dades del procediment o la presentació d'al·legacions).

c) Actes de tràmit que produeixen perjudicis o danys de caràcter irreparable.

d) Actes de tràmit que decideixen directament o indirectament el fons de l'assumpte, com passa, per exemple, amb l'emissió d'un informe de caràcter vinculant.

La impugnació de la resta d'actes de tràmit també és possible, però no de manera autònoma, en un recurs separat i basat només en la il·legalitat de l'acte de tràmit, sinó que només poden ser impugnats mitjançant el recurs interposat, si s'escau, contra la resolució que finalitza el procediment.

2. Classes

2.1. *El recurs d'alçada*

El recurs d'alçada és el recurs administratiu *obligatori* que cal interposar quan l'acte impugnat ha estat dictat per un òrgan administratiu que té un òrgan superior jeràrquic, que és precisament el competent per resoldre el recurs.

2.2. *El recurs de reposició*

El recurs de reposició és el recurs administratiu potestatiu que el ciutadà pot interposar quan l'acte impugnat ha estat dictat per un òrgan administratiu que no té cap òrgan superior jeràrquic o en altres

casos assimilats per l'ordenament jurídic (en tots aquests casos, l'acte *posa fi a la via administrativa* o *exhaureix aquesta via*). Per aquest motiu, és resolt pel mateix òrgan que dictà l'acte impugnat. I és potestatiu perquè el ciutadà pot optar per interposar-lo o per interposar directament el recurs contenciós administratiu davant els tribunals. En qualsevol cas, si opta per interposar-lo, el recurs contenciós administratiu no pot ser formalitzat fins que no hagi estat resolt el recurs potestatiu de reposició.

2.2. *El recurs de revisió*

El recurs de revisió és un recurs administratiu *extraordinari* que el ciutadà pot interposar en casos molt específics que preveu l'ordenament jurídic i sempre que no sigui possible interposar recurs d'alçada o de reposició perquè ha transcorregut el termini per fer-ho o perquè, després de fer-ho, ha estat desestimat el recurs administratiu corresponent (en aquests casos, l'acte és *ferm en via administrativa*).

V. La jurisdicció contenciosa administrativa

La jurisdicció contenciosa administrativa constitueix una jurisdicció ordinària com qualsevol altra (penal, civil i social) caracteritzada perquè la seva funció és verificar la submissió a l'ordenament jurídic de totes les actuacions de l'Administració (tant actes administratius com reglaments), tal com preveu l'article 106 de la Constitució. Per tant, el sistema que adopta l'ordenament jurídic espanyol (i que fou introduït per la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa de 1956) és un *sistema de jurisdicció especialitzada*, diferent d'altres existents en els sistemes jurídics d'arreu del món, com són el sistema administratiu (vigent a França durant molts anys, on les controvèrsies les resolvia un òrgan administratiu, el *Conseil d'Etat*), el sistema judicial (aquesta funció és exercida per la jurisdicció ordinària civil, com passa als països anglosaxons) o el sistema harmònic (on la competència correspon a òrgans mixtos integrats per personal administratiu i judicial).

La vigent Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, de 1998, ha matisat la naturalesa revisora d'aquesta jurisdicció que derivava de l'anterior Llei de 1956. Aquesta naturalesa revisora comporta que el procés està basat en el *principi impugnatori* de les accions administratives, segons el qual, d'una banda, perquè actuïn els òrgans judicials contenciosos administratius cal que algú prengui la iniciativa i impugni (no actua, per tant, d'ofici, per pròpia iniciativa), i, d'altra banda, cal la presència d'un acte administratiu o d'un reglament o una disposició general. El matís que

introdueix la nova Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, i que supera en certa manera aquesta concepció, és que també és possible el recurs contra la inactivitat de l'Administració i contra les seves actuacions materials constitutives de via de fet (una càrrega policial espontània davant una manifestació al carrer, per exemple).

VI. El recurs contenciós administratiu

En general, el recurs contenciós administratiu és admissible en relació amb les normes jurídiques o les disposicions de l'Administració (reglaments) i els actes de l'Administració (expressos o presumptes, definitius o de tràmit *qualificats*) que posin fi a la via administrativa o exhaureixin aquesta via, perquè resolguin un recurs administratiu d'alçada, perquè hagin estat dictats per un òrgan que no té superior jeràrquic o perquè així ho assenyali una llei o un reglament.

El recurs contenciós administratiu té la naturalesa d'un veritable procés judicial en què apareixen perfectament definides les parts litigants: la persona que reclama la satisfacció d'una determinada pretensió (part demandant) i la persona contra la qual es dirigeix aquesta pretensió (part demandada). El supòsit més freqüent és el de la impugnació per un particular, amb un dret o un interès legítim respecte a l'objecte debatut, d'un acte de l'Administració pública, la qual assumeix la posició processal de demandada. Però també és possible que l'Administració impugni un acte propi (la qual cosa té lloc en el procediment de *declaració de lesivitat*, en què l'Administració pretén anul·lar un acte administratiu propi declaratiu de drets del particular) o un acte d'altres administracions públiques, i també és possible que particulars apareguin com a part demandada, juntament amb l'Administració, quan de l'acte impugnat derivin, a favor d'aquells particulars, drets o interessos legítims.

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 Públiques
www.map.es