Llei 9/2022, del 7 d'abril, del Procediment Contenciós Administratiu (Text refós per LesLleis.com)

Índex

[Mostra/Amaga]

- Exposició de motius
- Títol I. Disposicions generals
  - Article 1. *Àmbit de la jurisdicció administrativa. Manca de jurisdicció*
  - Article 2. *Principis generals del procediment davant de la jurisdicció administrativa*
  - Article 3. *Objecte del recurs contenciós administratiu*
  - Article 4. *Pretensions que es poden exercir davant de la jurisdicció administrativa*

Atès que el Consell General en la seva sessió del dia 7 d'abril del 2022 ha aprovat la següent:

Llei 9/2022, del 7 d'abril, del Procediment Contenciós Administratiu

Exposició de motius

I. Antecedents

En el moment que es va promulgar, la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, del 15 de novembre del 1989, va complir dos funcions clarament diferenciades: per una part, la creació de l'ordre jurisdiccional esmentat, que no existia a Andorra amb anterioritat; per l'altra, l'establiment de les normes de procediment davant d'aquesta jurisdicció, i la regulació, per tant, del procés contenciós administratiu. Escau recordar que es tracta d'una norma anterior a la Constitució i que, d'acord amb l'ordre institucional vigent en aquell moment, l'Administració de justícia depenia dels coprínceps; per això era una llei emanada dels delegats permanents.

La Constitució, del 1993, va configurar l'Estat andorrà com un coprincipat parlamentari; va reconèixer la independència de la justícia, que en endavant s'administraria en nom del poble andorrà, i va establir que una llei qualificada regularia l'estructura, la composició i el funcionament de l'Administració de justícia i l'estatut jurídic dels seus membres. Ho va fer la Llei qualificada de la justícia, del 3 de setembre del 1993, i, a partir de la seva entrada en vigor, tot allò relatiu a la jurisdicció va quedar comprès en el marc de la Llei qualificada esmentada, de forma que, des de llavors, i contràriament a allò que el seu nom indica, la Llei de la jurisdicció administrativa ja no regula l'estatut d'aquesta jurisdicció, sinó únicament el procediment que se segueix davant d'ella. Aquesta segona part de la Llei, la més extensa, ha perdurat fins a avui, i ho ha fet amb poques alteracions: les adaptacions introduïdes per la Llei transitòria de procediments judicials, del 21 de desembre del 1993, i algunes petites modificacions posteriors. Explica, sens dubte, aquesta resiliència del text legal el fet que estava inspirat en principis generals plenament congruents amb els principis i els valors que proclama la Constitució, i que era una norma tècnicament ben construïda i adequada a les necessitats del Principat.

Tanmateix, en aquest període de més de trenta anys s'han produït canvis importants, tant en les nostres administracions públiques com en les expectatives dels ciutadans i en els mitjans tècnics i materials posats a disposició de l'Administració de justícia. Així doncs, s'ha considerat convenient dotar la jurisdicció administrativa d'una nova llei de procediment que tingui en compte tots aquests canvis, especialment ara que el Codi de procediment civil ha establert nous estàndards en matèria de dret processal. Certament, aquesta Llei consolida la voluntat de convertir el Codi de procediment civil en la norma processal de referència, i s'hi remet per a qüestions molt diverses.

II. Estructura de la Llei i precisions terminològiques

La Llei s'estructura mitjançant l'ordenació consecutiva de les normes processals, de forma respectuosa amb el desenvolupament d'un procés contenciós administratiu. Així, el títol I estableix les disposicions de caràcter general i els principis generals del procediment; el títol II conté tots els aspectes relatius a les parts: la capacitat, la legitimació activa i passiva, la figura de l'adherent o coadjuvant, que té una importància especial en el procés contenciós administratiu, i també la defensa i la representació processals; el títol III, dividit en tres capítols, regula ordenadament la mecànica del procés davant de la jurisdicció administrativa, des de la presentació de la demanda fins a l'acabament, ja sigui per mitjà d'una sentència sobre el fons o bé d'un aute, que no resol el fons però posa fi al procediment; finalment, el títol IV, es destina a l'execució, tant voluntària com forçosa, de les resolucions de la jurisdicció administrativa i també dels actes administratius que siguin executoris, ja que la jurisdicció administrativa continua sent l'encarregada de dur a terme aquesta execució, quan no ho faci la mateixa Administració o el saig.

Seguint el criteri adoptat pel Codi de procediment civil, la Llei denomina genèricament tribunal qualsevol òrgan judicial, i defuig de particularitzar si la competència per fer un acte concret correspon al secretari judicial o al batlle, per afavorir una distribució més flexible del treball judicial.

També des del punt de vista terminològic, escau precisar que la Llei anomena recurs contenciós administratiu el procés davant de la

jurisdicció administrativa i fiscal, de forma que, en aquest sentit, recurs és sinònim de procés. En el mateix sentit, la part recurrent és la que endega el procés per mitjà de la presentació de la demanda, així que recurrent i demandant es poden considerar igualment sinònims.

III. El procediment en primera instància

Aquesta Llei regula un únic procediment en primera instància, que resulta aplicable a tota classe de recursos, amb independència de la quantia o de la matèria. Es tracta d'un procediment relativament simple i àgil, força semblant al que preveia la Llei del 1989, però que en corregeix les mancances, en particular les que estaven lligades a la impossibilitat de la part recurrent de formular noves al·legacions o de proposar noves proves en rebre trasllat de l'escrit de contesta a la demanda.

El recurs contenciós administratiu s'inicia amb la presentació de l'escrit de demanda, que s'ha d'acompanyar dels documents que acrediten la representació i la legitimació del recurrent, i el compliment dels altres requisits processals per a l'admissió del recurs, i també dels documents i dictàmens pericials que fonamenten la pretensió que s'exerceix. El termini per presentar la demanda serà, ara, de dos mesos a comptar de la publicació de la norma o de la notificació de l'acte impugnats, en lloc del mes que preveia la Llei del 1989, si bé es manté el termini de sis mesos a comptar de la data de la resolució presumpta, quan no hi hagi notificació ni publicació. Així mateix, s'estableix l'assistència tècnica preceptiva d'un lletrat en tots els processos davant de la jurisdicció administrativa. Segueix el tràmit d'admissió, en el qual el tribunal pot concedir al recurrent un termini per esmenar els defectes susceptibles de ser-ho, quan sigui el cas. Admès el recurs, se'n fa publicitat, mitjançant la publicació al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, a fi que puguin intervenir en el procés totes les persones interessades; la llei introdueix normes que regulen l'adhesió al procés, que no existien en la Llei del 1989.

Quan el recurrent hagi demanat la suspensió de l'acte impugnat, o l'adopció d'altres mesures cautelars, el tribunal resol sobre aquestes peticions, amb l'audiència prèvia de la part demandada, si escau, i en tots els casos trasllada la demanda a la part o les parts demandades, per a contesta i per l'aportació de l'expedient administratiu.

Si a l'escrit de contesta s'invoquen fets nous, no esmentats a la demanda, el recurrent gaudeix d'un tràmit d'al·legacions complementàries. També gaudeix d'aquesta possibilitat en rebre trasllat de l'expedient administratiu i, en el cas que el recurrent consideri que aquest expedient no està complet, disposa d'un termini per fer-ho saber al tribunal, a fi que aquest darrer pugui reclamar l'aportació dels documents que hi falten, i d'un nou tràmit d'al·legacions complementàries si s'aporten documents nous que ho justifiquin. Totes aquestes són novetats respecte de la Llei del 1989, que corregeixen les limitacions processals que tenia el recurrent en aquesta matèria, i que han de permetre una millor defensa dels seus interessos.

La Llei també estableix com a novetat que la prova es proposa després de traslladar els escrits de contesta a la demanda i, quan sigui el cas, de contesta a les al·legacions complementàries. També estableix que, quan les proves admeses es limitin a la documental i als informes i dictàmens pericials presentats per les parts, en el mateix aute d'admissió el tribunal ja assenyala el tràmit de conclusions, cosa que ha de repercutir de forma positiva en el termini de tramitació del recurs. En els altres supòsits, el tribunal ha de disposar el que sigui necessari per practicar les proves en un termini de trenta dies, prorrogable per trenta dies més. En aquest tràmit seran directament aplicables les normes sobre prova previstes pel Codi de procediment civil, si bé, atenent a la naturalesa pública dels interessos que es ventilen en el procediment contenciós administratiu, el tribunal gaudeix, com fins ara, de la possibilitat de practicar d'ofici qualsevol prova que consideri adequada per resoldre les qüestions que li són sotmeses, quan no hagi estat proposada per les parts. Acabada la pràctica de les proves, el tribunal assenyala termini a les parts per presentar les seves conclusions.

S'obre tot seguit el termini de què disposa el tribunal per dictar sentència, que és de trenta dies hàbils. Si el tribunal considera necessària la pràctica de diligències per millor proveir, el termini se suspèn durant el temps que calgui per fer-ho, i el tribunal haurà de donar a les parts un nou tràmit de conclusions complementàries, per garantir el principi de contradicció.

IV. El sistema de recursos

En consonància amb el nou Codi de procediment civil, la Llei introdueix un recurs de reposició contra totes les resolucions que no són susceptibles d'apel·lació, tant del batlle com del secretari judicial, excepte en els supòsits en què la Llei estableixi expressament que no hi cap recurs. Com tot recurs de reposició, s'interposa davant del mateix òrgan autor de la resolució, que és també qui el resol. Malgrat que l'eficàcia d'aquest recurs és previsiblement limitada, s'ha considerat útil perquè és una garantia suplementària per a les parts en el procés, que permet resoldre de forma molt àgil les qüestions plantejades, i no representa cap dilació significativa.

D'altra banda, la Llei manté els dos supòsits de recurs d'apel·lació que ja existien amb anterioritat: per una part, el recurs d'apel·lació contra les sentències dictades pel Tribunal de Batlles, que obre la segona instància del procés, i, per altra part, el recurs contra els autes que declaren inadmissible el recurs contenciós administratiu, o els que impossibiliten la continuació del procés o deixen resolta definitivament alguna de les qüestions litigioses, que no obre la segona instància, i se segueix per un procediment més simple. En la tramitació del recurs d'apel·lació també és possible la interposició de recursos de reposició.

Escau assenyalar com a novetat que, en endavant, el recurs d'apel·lació s'ha de presentar, en tots els casos, directament davant de la Sala Administrativa del Tribunal Superior. Fins ara, aquesta forma de presentació esqueia únicament al recurs d'apel·lació contra els autes, però no al recurs contra les sentències, que es presentava davant del Tribunal de Batlles, sense que la diferència aparegui justificada. Així, s'ha considerat adequat unificar el criteri, que, a més a més, coincideix amb l'emprat pel nou Codi de procediment civil.

V. La revisió de les sentències fermes

La Llei conté també un procediment específic de revisió de les sentències fermes en alguns supòsits excepcionals, que són exactament els mateixos que la fan possible en el procediment civil. La competència per conèixer i resoldre el judici de revisió s'atribueix a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, mentre que el procediment es remet a la regulació continguda en el Codi de procediment civil, o bé, quan la causa de la revisió sigui una decisió definitiva del Tribunal Europeu de Drets Humans que constati la vulneració d'un dret fonamental, en la Llei qualificada de la justícia i la Llei transitòria de procediments judicials, que regulen amb caràcter general el procediment de revisió en aquest supòsit per a tots els ordres jurisdiccionals.

VI. L'execució

El dret fonamental a la jurisdicció no s'esgota en el dret a l'obtenció d'una sentència congruent amb les pretensions exercides davant d'ella, sinó que abasta també el dret a l'execució de les sentències fermes, que és la condició de la seva eficàcia. Cal, per tant, que la Llei estableixi els mecanismes adequats per garantir-la, i aquest és l'objectiu que persegueix el títol IV.

En primer lloc, la Llei estableix mesures per protegir les sentències fermes i per facilitar-ne el compliment voluntari, especialment per l'Administració. També desapareix la possibilitat de suspensió de l'execució que preveia la Llei del 1989 per a alguns supòsits excepcionals, i s'incorpora, en canvi, amb el mateix caràcter excepcional, la possibilitat d'expropiació forçosa dels drets reconeguts enfront de l'Administració per una sentència ferma. Aquesta expropiació es regeix pel procediment previst per la Llei d'expropiació i, per tant, requerirà un acord exprés del Consell General.

En defecte d'execució voluntària, la Llei preveu també mecanismes d'execució forçosa. Des d'aquesta perspectiva, quan la sentència declari que l'acte impugnat és conforme a dret i no incorre en cap vici que l'invalidi, allò que s'executa pròpiament és l'acte, i no la sentència; per tant, en la major part dels supòsits, aquesta execució podrà ser duta a terme per la mateixa Administració o pel saig, i en els supòsits restants no es diferencia de l'execució d'un acte administratiu per la jurisdicció. En canvi, l'execució forçosa enfront de l'Administració presenta trets peculiars, que s'aparten molt de l'execució de les sentències civils, i la Llei estableix diversos mecanismes per fer-la possible; aquesta execució serà sempre practicada per l'òrgan jurisdiccional, ja que es descarta la possibilitat que el saig executi sentències contra una Administració pública.

VII. Els procediments especials

Actualment hi ha dos procediments especials en matèria contenciosa administrativa, que són els que regulen la Llei qualificada d'immigració i la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum. Per raó de la seva especificitat i de la connexió inextricable amb les normes substantives, s'ha considerat que era adequat mantenir la regulació processal d'aquests recursos contenciosos administratius dins dels textos legals esmentats. Consegüentment, aquesta Llei no regula directament cap d'aquests procediments, i es limita a fer una remissió general a les normes que els contenen, en les disposicions addicionals segona i tercera.

VIII. El règim transitori

La modificació de les normes que regeixen el procés contenciós administratiu comporta la necessitat de determinar quines són les normes aplicables als processos que s'estiguin tramitant en el moment de l'entrada en vigor de la Llei, per tal de preservar la seguretat jurídica. Això és el que fa la disposició transitòria, que, seguint un criteri clàssic, estableix que el processos en curs es continuaran regint per la Llei anterior fins al final de la fase processal en què es trobin, sigui la primera instància o la segona instància, i que, a partir d'aquest moment, s'aplicarà la nova Llei. En el cas de processos que es trobin en fase d'execució, però, ha de prevaler el criteri d'efectivitat i, per tant, el tribunal podrà aplicar les normes d'aquesta Llei, si ho demana la part que executa i considera que això pot resultar més eficaç.

IX. La modificació de la Llei qualificada de la justícia

Una de les modificacions més importants que introdueix la nova Llei es troba, per raons de sistemàtica, en les disposicions finals primera i segona, que modifiquen la Llei qualificada de la justícia, i consisteix en la previsió que, en matèria administrativa, la competència objectiva per conèixer dels assumptes en primera instància està atribuïda en endavant, en tots els casos, a un tribunal unipersonal, és a dir, que els recursos contenciosos administratius són jutjats per un sol batlle adscrit a la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles. Se supera, d'aquesta forma, la dicotomia existent en la normativa anterior, que atribuïa a un tribunal unipersonal el coneixement dels assumptes en matèria de seguretat social i a un tribunal en formació completa la resta dels processos. Es tracta d'una mesura equivalent a la que ja havia estat adoptada per a la jurisdicció civil, que ha de donar més agilitat i eficiència a l'Administració de justícia i ha de facilitar el compliment dels terminis que aquesta Llei imposa al tribunal per executar els actes processals.

X. La modificació de la Llei de taxes judicials

La modificació d'aquesta Llei té per objecte, d'una banda, simplificar i millorar el procediment amb un nou sistema d'autoliquidació que substitueix el sistema actual, amb els segells, i d'altra banda, establir que no quedin subjectes a taxa judicial determinades actuacions processals per facilitar l'accés a la justícia als administrats.

Títol I. Disposicions generals

Article 1. *Àmbit de la jurisdicció administrativa. Manca de jurisdicció*

1. L'àmbit de coneixement de la jurisdicció administrativa ve determinat per les normes dels convenis i acords internacionals que formen part de l'ordenament jurídic andorrà i per la Llei qualificada de la justícia.

2. Els tribunals administratius s'han d'abstenir de conèixer un procés quan:

a) Aquest coneixement correspon per raó de la matèria als tribunals de la jurisdicció civil o penal.
b) Aquest coneixement correspon per raó de la matèria a una altra administració, organisme o entitat públics.

Article 2. *Principis generals del procediment davant de la jurisdicció administrativa*

1. El procediment davant de la jurisdicció administrativa es fonamenta en els principis d'audiència i contradicció. En el moment processal oportú totes les parts poden formular les pretensions i les al·legacions que tinguin per convenients, així com proposar els mitjans de prova que considerin pertinents.

2. La jurisdicció administrativa impulsa d'ofici el procediment en totes les seves fases. Les parts i els altres intervinents en el procés han d'assumir les càrregues que els incumbeixen i han de complir els actes processals de la forma i en el temps deguts.

3. El procediment davant de la jurisdicció administrativa s'inspira en el principi de congruència amb les pretensions de les parts, però, en atenció a l'interès públic, el tribunal pot sotmetre a la consideració de les parts, de la forma prevista per aquesta Llei, motius que no han estat al·legats, si els considera rellevants per a la resolució de la causa.

4. El procediment davant de la jurisdicció administrativa s'inspira en el principi d'economia processal.

5. El procediment davant de la jurisdicció administrativa és escrit, sense perjudici de la possibilitat de celebrar vistes o audiències, d'acord amb aquesta Llei.

Article 3. *Objecte del recurs contenciós administratiu*

1. L'objecte del recurs contenciós administratiu queda delimitat per les pretensions que les parts hi exerceixin degudament.

2. No són susceptibles d'impugnació els actes administratius que siguin reproducció d'altres actes anteriors definitius i ferms, ni els que siguin confirmatoris d'altres actes que han estat consentits, en no haver estat recorreguts en temps i forma.

Article 4. *Pretensions que es poden exercir davant de la jurisdicció administrativa*

1. Davant de la jurisdicció administrativa, la part recurrent pot exercir totes o algunes de les pretensions següents:

a) Que declari la nul·litat o anul·li una norma reglamentària emanada d'una Administració pública.
b) Que declari la nul·litat o anul·li un acte administratiu, exprés o presumpte, susceptible d'impugnació.
c) Que reconegui una situació jurídica individualitzada, i que adopti les mesures adequades per restablir-la plenament, entre les quals hi ha la indemnització de danys i perjudicis, quan sigui procedent.

2. La pretensió de nul·litat o d'anul·lació d'un acte administratiu pot estar fonamentada en la manca d'adequació a dret de la norma reglamentària que li serveix de suport, encara que aquella norma no hagi estat recorreguda prèviament.

3. Quan el recurs contenciós administratiu tingui per objecte una actuació material d'una Administració pública constitutiva de via de fet, la part recurrent pot demanar a la jurisdicció administrativa que declari contrària a dret aquella actuació, que ordeni el cessament de l'actuació i que ordeni l'adopció de les mesures adequades per restablir la situació anterior, entre les quals hi ha la indemnització de danys i perjudicis, quan sigui procedent.

Registreu-vos a LesLleis.com per

accedir al contingut complert d'aquesta pàgina.

Registre gratuït Subscripció Ja Estic Registrat