

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Sobre la suspensió del transcurs del termini màxim per dictar i notificar la resolució del procediment (1). Una curiositat de la LPACAP: els informes que s'enten que tenen caràcter preceptiu

25-01-2017

1. Un cop analitzades en aquest blog les disposicions de la LPACAP sobre còmput de terminis i també sobre producció de silenci administratiu, abordem ara una qüestió relacionada i de màxima transcendència amb relació a la tramitació del procediment administratiu, qüestió que es planteja com a especialment rellevant en els procediments iniciats d'ofici (per "l'amenaça de la caducitat") i potser més especialment en els procediments de caràcter sancionador; ens referim als casos en què es produeix o es pot produir una suspensió del transcurs del termini màxim per dictar i notificar la resolució.

Ens situem, doncs, en les disposicions de l'article 22 de la LPACAP, que anirem analitzant en diferents comentaris del blog; de moment, en aquest apunt abordarem una qüestió molt concreta i de molta importància, per exemple, en els procediments de caràcter sancionador: la relativa a la suspensió de la tramitació procedimental amb ocasió de la sol·licitud d'informes a altres òrgans administratius, de la mateixa o d'una altra administració pública.

2. Primer de tot i per situar-nos, una mica d'història; tornem a les disposicions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que en aquest punt havien generat molts dubtes i ens havien donat força problemes.

Tornem específicament a les conegudes disposicions de l'article 42.5.c d'aquella llei, que determinava que el transcurs del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar-ne la resolució es podia suspendre:

"[...] Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses."

Perquè es pogués suspendre el transcurs del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar-ne la resolució amb ocasió de la sol·licitud d'un informe a un òrgan de la mateixa administració o d'una altra administració, aquest informe havia de tenir dues característiques que havien de concórrer de manera cumulativa: havia de ser preceptiu (en els termes de l'article 82 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre) i a més determinant.

Problema principal: el concepte d'"informe determinant" no estava definit en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de manera que es produïen seriosos dubtes jurídics sobre a què ens referíem quan parlàvem d'informes determinants. El terme no era sinònim de "vinculant"; d'acord amb el *Diccionari de la llengua catalana* de l'Institut d'Estudis Catalans, el terme "determinant" vol dir "que determina", es fa referència a quelcom de decisiu i fonamental. En aquests termes, es pot considerar que es feia referència a un informe que, a més de preceptiu, es constituís en decisiu i fonamental en relació amb el contingut de la resolució que s'havia de dictar. En tot cas, i al marge d'aquests dubtes, sí que era clar que no es podia declarar la suspensió de la tramitació procedimental arran de la petició de qualsevol informe, sinó que s'havia de tractar d'un informe preceptiu i determinant.

Ens havíem plantejat molts dubtes en els procediments de caràcter sancionador, per exemple en relació amb la possible suspensió de la tramitació dels procediments sancionadors per la necessitat d'obtenir la ratificació de la denúncia que havia donat origen al procediment per part dels corresponents agents de l'autoritat (denúncia d'agents del cos de Mossos d'Esquadra o del cos d'Agents Rurals, per exemple).

Cal dir que en aquest punt s'havien formulat argumentacions molt interessants des del punt de vista jurídic: en general s'ha determinat que si hi ha una negació dels fets per part de la persona contra la qual s'adrecen les actuacions sancionadores, esdevé necessari que, en el marc del procediment sancionador, els agents denunciants es ratifiquin en la denúncia formulada, ratificació sense la qual no es podria imposar sanció administrativa (aquesta exigència s'havia matisat, però, en alguns casos; vegeu a títol d'exemple les sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de 25.06.2001 -RCA 1069/1997- i de 27.06.2001 -RCA 1284/1997). Tenint en compte això, es defensava que l'informe de ratificació era preceptiu, per exigència d'una norma jurídica en alguns casos i, en general, perquè constituïa un requisit jurisprudencialment establert per a la validesa de la imputació i d'una eventual sanció administrativa; també es defensava que aquest informe esdevenia determinant, ja que si els agents denunciants no es ratificaven en els fets denunciats no es podia dictar resolució sancionadora.

Argumentació interessant, que podria no ser pacífica, però que, en tot cas, posa en relleu les dificultats i els dubtes que es van generar als instructors dels procediments sancionadors a partir de les disposicions textuais de l'article 42.5.c de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

3. Passem a les disposicions de la LPACAP i concretament a les de l'article 22 de la norma esmentada.

L'article 22 regula la suspensió del transcurs del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar-ne la resolució i implica algunes modificacions substancials i algunes novetats rellevants en relació amb el seu antecedent en l'anterior norma reguladora del procediment administratiu comú.

Primera novetat: el número 1 de l'article 22 determina uns casos en què es pot suspendre el termini; el número 2, uns altres casos en què el transcurs del termini s'ha de suspendre necessàriament. En el primer cas es pot decidir suspendre la tramitació procedimental, i en el segon cas s'ha de suspendre la tramitació procedimental per imperatiu legal.

Delimitem encara més l'objecte d'anàlisi en aquest apunt: ens referim a les disposicions de l'article 22.1, és a dir, supòsits en què es pot suspendre el transcurs del termini màxim legal per resoldre el procediment i notificar-ne la resolució; en aquests supòsits, en què la decisió de suspendre és potestativa, cal tenir especialment en compte que caldrà formalitzar degudament i adequadament la decisió de suspendre la tramitació procedimental (cal decidir específicament la suspensió i notificar aquesta decisió, evidentment), ja que en absència d'aquesta formalització no es produirà la suspensió tot i que concorri un dels supòsits establerts per l'article 22.1 de la LPACAP.

Delimitem un cop més l'objecte d'anàlisi en aquest comentari: volem fer referència a les diferències substancials que hi ha entre les disposicions de l'article 22.1.d de la LPACAP i les de l'article 42.5.c de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

L'article 22.1.d de la LPACAP determina que el transcurs del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar-ne la resolució es pot suspendre:

“[...] Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.”

Ha desaparegut l'exigència que l'informe sigui determinant i s'ha substituït l'anterior “deban solicitarse” per “se soliciten”.

4. En aquest punt farem un salt en el text de la Llei per anar a l'article 77, relatiu a la fase probatòria del procediment administratiu, precepte en què crec que trobem una de les *curiositats* de la nova llei del procediment administratiu comú, els informes que s'entén que tenen caràcter preceptiu.

I és que, des del punt de vista de l'obligatorietat de sol·licitar l'informe en el marc de la tramitació del procediment, tradicionalment havíem distingit entre informes preceptius i facultatius; l'actual article 77.6 de la LPACAP ha trencat aquest esquema en establir una *tercera* categoria, els informes que s'entén que tenen caràcter preceptiu. Textualment (i com hem dit, en relació amb la fase probatòria del procediment administratiu):

“Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.”

En principi i segons el precepte que s'acaba de reproduir, qualsevol informe que se sol·liciti com a prova en període probatori i que hagi d'emetre un òrgan administratiu, organisme públic o entitat de dret públic, s'ha d'entendre que té caràcter preceptiu.

Ara enllacem les disposicions de l'article 22.1.d amb les de l'article 77.6 de la LPACAP: es pot suspendre el transcurs del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar-ne la resolució en els termes de l'article 22.1.d de la LPACAP sempre que la prova consisteixi en l'emissió d'un informe d'un òrgan administratiu, organisme públic o entitat de dret públic (que s'entén que té caràcter preceptiu)?

5. Atès el poc temps transcorregut des de l'entrada en vigor de la LPACAP, aquestes consideracions es fan, com en anteriors apunts, sense saber com interpretaran i aplicaran aquestes disposicions els tribunals de justícia.

En tot cas, novetats de la LPACAP que cal tenir en compte i que sembla que han de donar cobertura a suspensions de la tramitació procedimental que es presentaven com a necessàries per la complexitat d'alguns informes o les circumstàncies concurrents i que abans no acabaven d'encabir-se en les disposicions de l'article 42.5.c de la Llei 30/1992.

Una altra qüestió, doncs, per anar reflexionant.

Rosa María Pérez Pablo

Funcionària del Cos d'Advocacia (en serveis especials). Cap de l'Àrea de Serveis Jurídics de l'Oficina Antifrau de Catalunya