

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). Suspensió quan sigui indispensable obtenir un pronunciament previ d'un òrgan jurisdiccional

15-03-2017

1. Com a continuació de l'apunt anterior relatiu a les disposicions de l'article 22 de la LPACAP i específicament de les primer número, continuarem fent referència als casos en què es pot produir una suspensió del transcurs del termini màxim per resoldre un procediment i notificar-ne la resolució.

Tornem, doncs, a les disposicions de l'article esmentat per abordar en aquest apunt un altre dels supòsits establerts per l'article 22.1, que no establia la Llei 30/1992, de 26 de novembre; es fa referència al supòsit de la lletra *g*, suspensió de la tramitació procedimental amb ocasió de la sol·licitud d'un pronunciament previ d'un òrgan jurisdiccional, la redacció del qual pot ocasionar alguns problemes interpretatius.

Abans d'analitzar de manera més detallada aquest precepte, recordem en aquest punt que:

- Fem referència a un cas en què es pot suspendre el transcurs del termini màxim legal per resoldre el procediment i notificar-ne la resolució.
- En els supòsits que la decisió de suspendre no és *automàtica, ex lege*, cal tenir una especial cura a formalitzar degudament i adequadament la decisió de suspendre la tramitació procedimental, 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.

D'altra banda, específicament quant a l'apartat que ara ens ocupa, semblaria que es va redactar pensant en supòsits com els establerts als articles 18.3 o 100.3 de la LPACAP, i no obstant això es formula de manera general. Finalment, atesos els termes textuais de l'apartat a què dediquem aquest apunt, sembla clar que la decisió de suspendre a partir de l'article 22.1.g s'ha de motivar acuradament.

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

“[...] Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.”

Fem una *dissecció* del precepte per facilitar-ne la comprensió.

Fem referència en primer lloc a les circumstàncies que configuren el supòsit de fet que permet prendre la decisió sobre la suspensió: es tracta que per resoldre el procediment sigui indispensable obtenir un pronunciament previ per part d'un òrgan jurisdiccional. Les qüestions essencials en aquest cas són les següents:

- L'obtenció del pronunciament previ de l'òrgan jurisdiccional s'ha de configurar com a indispensable per resoldre el procediment; es tracta, doncs, que l'obtenció d'aquest pronunciament previ sigui absolutament necessària i no simplement convenient o oportuna.

Com dèiem abans, estem davant d'un concepte jurídic indeterminat (“indispensable”), la concurrència del qual s'ha de justificar en l'acte mitjançant el qual es decideixi la suspensió de la tramitació procedimental. No es pot obviar que la decisió de suspensió de la tramitació procedimental té unes conseqüències jurídiques molt transcendents en relació amb el còmput del termini màxim per dictar i notificar la resolució corresponent, de manera que, en aquest supòsit, configurat per la llei amb un grau d'indeterminació important, en la majoria dels casos serà necessari justificar adequadament per què l'obtenció d'aquest pronunciament previ d'un òrgan jurisdiccional esdevé indispensable per resoldre el procediment (i això encara que aquest supòsit no s'hagi inclòs en el precepte que regula en quins casos és necessària la motivació -art. 35).

- Una altra circumstància sobre la qual sembla que podem cridar l'atenció és que aquest pronunciament previ que necessitem ho pot ser d'un òrgan de qualsevol jurisdicció, ja que l'apartat que ara analitzem únicament parla de pronunciament previ d'un òrgan jurisdiccional.

Possiblement els casos amb què ens trobarem amb més freqüència faran referència a pronunciaments de la jurisdicció penal, pronunciaments que, per exemple, esdevenen indispensables en relació amb la resolució de procediments sancionadors quan ens plantegem un eventual *bis in idem*; en tot cas, l'apartat que ara ens ocupa s'ha redactat de manera molt àmplia i no fa referència concreta a cap jurisdicció.

3. Passem ara a algunes qüestions de caràcter procedimental:

- El transcurs del termini màxim legal per resoldre el procediment i notificar-ne la resolució resta suspès, si així es decideix, des de la data de la sol·licitud del pronunciament previ a l'òrgan jurisdiccional fins que l'Administració tingui constància del pronunciament.

- S'ha de notificar a les persones interessades tant la sol·licitud del pronunciament previ com la constància del pronunciament.

La redacció de la LPACAP en aquest punt ens pot donar més d'un problema, per la seva manca de concreció. A continuació, alguns comentaris:

- En general, sembla que aquest apartat fa referència, entre d'altres, a casos en què per resoldre el procediment administratiu sigui indispensable conèixer la decisió judicial presa en un procés que ja es tramita o que fins i tot es podria iniciar a partir d'una comunicació nostra (comunicació, en

el marc d'un procediment sancionador o disciplinari, d'uns fets que podrien ser constitutius d'il·lícit penal). No es tractarà en tots els casos de la sol·licitud d'un pronunciament *ad hoc*, com és el cas dels articles 18.3 o 100.3 de la LPACAP, a què podria semblar que en realitat volia fer referència l'article 22.1.g de la LPACAP.

Si l'article 22.1.g té la pretensió de configurar un supòsit de caràcter general, la referència a la sol·licitud d'un pronunciament jurisdiccional previ sembla poc acurada.

- En tot cas, també sembla poc precisa la referència a "tenir constància del pronunciament jurisdiccional". En els casos en què l'Administració corresponent sigui part del procés es tractarà del dia en què es notifiqui la resolució judicial corresponent a la seva representació i defensa, però es podrien plantejar supòsits en què l'Administració no sigui part en el procés i, en aquests casos, aquesta remissió a una constància del pronunciament jurisdiccional *a priori* no s'adequa gaire a la necessària seguretat jurídica.

En un dels casos que es podria plantejar de manera més habitual, en el marc de la tramitació d'un procediment sancionador, potser eren més adequades les disposicions dels corresponents reglaments reguladors del procediment administratiu sancionador, l'article 7 del Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, i també la redacció de l'article 5 del nostre Decret 278/1993, de 9 de novembre, sobre el procediment sancionador d'aplicació als àmbits de competència de la Generalitat, tot i que també pateix un cert grau d'indeterminació:

"Si durant la substanciació del procediment sancionador s'aprecia la possible qualificació dels fets perseguits com a constituents de delictes o falta s'ha de passar el tant de culpa al Ministeri Fiscal, i s'ha de suspendre el procediment administratiu un cop l'autoritat judicial hagi incoat el procés penal que correspongui, si hi ha identitat de subjecte, fet i fonament. Així mateix, si l'Administració té coneixement per qualsevol mitjà que s'està seguint un procediment respecte del mateix fet, subjecte i fonament, s'ha de suspendre la tramitació del procediment sancionador."

En tot cas, en general sembla que la suspensió de la tramitació procedimental s'ha de mantenir des que ens adrecem a l'òrgan jurisdiccional corresponent fins que tinguem notícia del pronunciament jurisdiccional; en els casos en què l'Administració no sigui part del procés, la decisió sobre la suspensió implicarà una càrrega per a l'Administració d'observar una conducta diligent que possibiliti el coneixement del pronunciament jurisdiccional tan aviat com es produeixi.

4. Enllaçant amb les afirmacions anteriors i específicament amb la referència al procediment sancionador, fem esment d'una altra circumstància a què ja es comença a fer referència en els apunts sobre aquest precepte: tot i que la suspensió es configuri en aquest supòsit com una suspensió potestativa, hi haurà alguns casos en què, de fet, esdevindrà obligatori suspendre la tramitació procedimental en espera del pronunciament judicial.

Efectivament, la LPACAP afirma, com no podia ser d'una altra manera, la vinculació als fets declarats provats per resolucions judicials fermes. Aquesta disposició, la conté ara l'article 77 de la Llei, relatiu als mitjans i període de prova, i concretament el número 4 d'aquest article:

“En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.”

Atès això, en els procediments sancionadors hem de tenir en compte que en moltes ocasions la suspensió de la tramitació procedimental esdevindrà, de fet, necessària i obligada.

5. Finalment, per concloure aquest apunt, comentem altres preceptes de la LPACAP que fan referència a la incidència de processos judicials en la tramitació del procediment administratiu (procediment declaratiu, procediment d'execució i procediments d'inspecció):

- Cridem l'atenció sobre un supòsit de suspensió *ex lege*, establert per l'article 22.2.a de la LPACAP en relació amb l'article 39.5 de la mateixa llei: suspensió *ex lege* de la tramitació procedimental en el cas que es faci el requeriment regulat per l'article 39.5 de la LPACAP.

- Els articles 90 i 117 de la LPACAP fan referència a la suspensió del procediment d'execució de determinat acte administratiu lligada a la interposició de recurs contenciós administratiu i la sol·licitud, en el marc del recurs contenciós administratiu, de mesura cautelar de suspensió de l'acte administratiu. Especialment interessant és l'article 90, que regula aquesta qüestió de manera específica en el marc del procediment sancionador.

- L'article 120 de la LPACAP, pluralitat de recursos administratius, constitueix una altra novetat de la LPACAP especialment transcendent per a determinades unitats administratives, per exemple, les unitats de recursos humans:

“1. Cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

2. El acuerdo de suspensión deberá ser notificado a los interesados, quienes podrán recurrirlo.

La interposición del correspondiente recurso por un interesado, no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.

3. Recaído el pronunciamiento judicial, será comunicado a los interesados y el órgano administrativo competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.”

- Finalment, fem remissió als articles 100.3 i 18.3 de la LPACAP.

L'article 100.3, en el marc del procediment d'execució forçosa d'un acte administratiu, determina que si fos necessari entrar en el domicili de la persona afectada o en un altre lloc que requereixi l'autorització de la persona titular, les administracions públiques han d'obtenir-ne el consentiment o, si no el tenen, l'oportuna autorització judicial. El procediment d'execució restaria suspès, doncs, mentre s'obté aquesta autorització judicial, que correspon atorgar als jutjats contenciosos administratius (article 8.6 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa).

L'article 18.3 de la LPACAP, relatiu a les actuacions inspectores, es remet a les disposicions de l'article 100 quan les inspeccions requereixin l'entrada en el domicili de la persona afectada o la resta de llocs que requereixin autorització de la persona titular.

Dos comentaris amb relació a les disposicions de l'article 100.3 de la LPACAP: primer, sembla que l'article 100 és el precepte que enquadra perfectament en la literalitat de l'article 22.1.g de la LPACAP i que millor concorda amb la redacció del supòsit que hem analitzat en aquest apunt; segon, per a les persones interessades en aquestes autoritzacions de la jurisdicció contenciosa administrativa es recomanen especialment els treballs de la doctora Laura Salamero Teixidó, que ha estudiat específicament l'autorització judicial d'entrada a què acabem de fer referència i, en general, les autoritzacions prèvies establertes a la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

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