

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



La tramitació simplificada del procediment administratiu

18-07-2017

Una de les novetats més destacades que presenta la Llei 39/2015 és la disposició de la tramitació simplificada del procediment administratiu comú a l'article 96. En síntesi, la tramitació simplificada comporta la reducció del termini per resoldre respecte del termini normativament establert amb caràcter general. Anteriorment, s'havia establert la tramitació simplificada del procediment sancionador per a les faltes lleus (articles 23 i 24 del Reglament per a l'exercici de la potestat sancionadora, aprovat pel Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost), i la tramitació abreujada del procediment d'exigència de la responsabilitat patrimonial a les administracions públiques per a determinats casos (articles 142.3 i 143 de la Llei 30/1992, que estableix "quan siguin inequívocs la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió, com també la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització"; articles 14-17 del Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, aprovat pel Reial decret 429/1993, de 26 de març).

Com veurem, la tramitació simplificada requereix ara del consens o almenys la no oposició d'alguna de les parts que intervenen en el procediment (l'Administració instructora i les diferents persones interessades), llevat dels procediments sancionadors per infracció lleu (articles 96.2 i 96.5, que estableixen que quan l'òrgan competent per iniciar el procediment acordi la tramitació simplificada no es pot formular oposició per part de les persones interessades). En la normativa anterior, l'aplicació del procediment simplificat en matèria sancionadora era imposat directament per la norma (l'article 23 del Reglament per a l'exercici de la potestat sancionadora imposava la tramitació simplificada quan l'òrgan competent per iniciar el procediment hagués de qualificar inicialment la conducta com a constitutiva de falta lleu). En matèria de responsabilitat patrimonial, l'aplicació del procediment abreujat era una potestat de l'òrgan instructor (l'article 14.1 del Reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial habilitava l'òrgan instructor del procediment, quan es donés el supòsit legal, a suspendre la tramitació del procediment general i a iniciar la tramitació d'un

procediment abreujat). D'aquesta manera, el procediment simplificat s'aplicava sempre en els procediments sancionadors per falta lleu i era la modalitat per la qual optava majoritàriament la persona instructora, sempre que es donés el supòsit de fet que habilitava per a la tramitació abreujada, en els procediments de responsabilitat patrimonial.

El *caràcter consensuat* de la tramitació simplificada tal com està plantejada en la Llei 39/2015, dificulta la seva aplicació extensiva a modalitats senceres de procediments administratius; abans, la tramitació de totes les infraccions lleus s'havia de dur a terme mitjançant el procediment simplificat i, en la pràctica, s'aplicava també de manera uniforme el procediment abreujat en matèria de responsabilitat patrimonial quan es donava el supòsit legal. Haurem d'esperar algun temps perquè l'experiència ens mostri quina és l'extensió de l'aplicació de la tramitació simplificada, però el fet que no operi automàticament i que hagi de ser plantejada d'ofici o a instància de part de forma concurrent no contribueix a una gran aplicació de la figura. Perquè si bé les disposicions de la Llei 39/2015 sobre la tramitació simplificada són aplicables a tots els procediments administratius, l'aplicació efectiva s'ha de decidir en cada cas (fins i tot en el cas dels procediments sancionadors per infraccions lleus, en què l'aplicació de la tramitació simplificada és una facultat de l'Administració instructora). No és possible una declaració o un anunci –per part de l'Administració instructora- que un determinat o uns determinats procediments administratius seran objecte de tramitació simplificada, ja que cal la voluntat concurrent de les persones interessades -amb l'excepció assenyalada-, com ja hem anunciat anteriorment i desenvoluparem a continuació. Es podria plantejar una mera oferta que un o diversos procediments administratius seran tramitats de manera simplificada si no hi ha oposició de les persones interessades, però no més.

Perquè la llei –i amb això entrem en l'anàlisi del règim jurídic de la tramitació simplificada- assenyalava que la tramitació simplificada pot ser acordada per les administracions públiques d'ofici o a sol·licitud de la persona interessada "quan raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment ho aconsellin" (art. 96.1).

Però quan la tramitació simplificada sigui acordada d'ofici, qualsevol de les persones interessades, que han de ser notificades del dit acord, pot oposar-se de forma expressa sense necessitat d'invocar cap raó o fonament, la qual cosa determina que s'haurà de seguir la tramitació ordinària (art. 96.2). Igualment, quan les persones interessades sol·licitin la tramitació simplificada, l'òrgan competent per a la tramitació pot apreciar que no concorre alguna de les raons que la llei assenyalava perquè sigui acordada i pot desestimar la sol·licitud en el termini màxim de cinc dies, sense possibilitat de recurs per les persones interessades, i amb efecte desestimatori si no es dona resposta en l'esmentat termini (art. 96.3).

Es pot suscitar la qüestió, quan hi hagi una pluralitat de persones interessades, sobre si totes han de demanar la tramitació simplificada o n'hi ha prou que ho faci alguna d'elles. La norma diu que "les persones interessades poden sol·licitar la tramitació simplificada", sense que aparegui una disposició –que sí que tenim en el cas de la iniciativa d'ofici de la tramitació simplificada- que habiliti cadascuna de les persones interessades a fer-ho. Davant la interpretació literal que barraria el tràmit de la sol·licitud no subscripta per totes les persones interessades –que no necessàriament han de tenir interessos coincidents-, es pot explorar la via de donar audiència a la resta de persones interessades d'una sol·licitud minoritària per verificar si alguna d'elles s'hi oposa, o fins i tot acordar-la en espera del tràmit d'al·legacions prèvies que, com veurem, és

regulat a la mateixa normativa. És clar, sempre tenint cura que aquest tràmit preliminar no allargui de manera desproporcionada la tramitació, ja que es tracta de simplificar els procediments i no pas de complicar-los més.

Un aspecte fonamental que ja hem deixat assenyalats són els supòsits de fet que obren el pas a la possible declaració de la tramitació simplificada. La llei parla, en primer lloc, de la concurrència de "raons d'interès públic" que aconsellin l'adopció de la tramitació simplificada que, com a concepte jurídic indeterminat, requereix que el contingut concret sigui identificat "mediante la aplicación, a las circunstancias específicas de cada caso, de los criterios objetivos que sean congruentes con su enunciado genérico" (Sentència del Tribunal Constitucional [223/1988](#), de 24 de novembre. El Tribunal Suprem, en la Sentència de [6 d'abril de 2016](#) indica que la tècnica dels conceptes jurídics indeterminats obliga l'Administració a "alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa").

Quan s'invoqui l'interès públic per acordar, tant d'ofici com a instància de part, la tramitació simplificada, cal esmentar, per tant, els elements particulars i concrets de la realitat que ho justifiquen. La llei no exigeix en l'article 35 que l'acord de tramitació simplificada sigui motivat, però la necessitat de justificar que concorren raons d'interès públic imposa a l'Administració instructora una obligació elemental de motivar la seva decisió. L'agilitat i la rapidesa de la tramitació, sempre que no portin aparellada una manca de garanties o siguin la causa d'un rigor tècnic menor per part de l'Administració, són un objectiu genèric aplicable de forma molt àmplia, compatible i fins i tot exigít per l'interès general.

La llei es refereix a la "falta de complexitat del procediment" com a segon element fàctic que pot justificar l'adopció de la tramitació simplificada. Sobre això ens hem de plantejar si la manca de complexitat al·ludeix a l'aspecte processal o si es refereix a la qüestió de fons. La lectura literal sembla assenyalar a la primera de les opcions, però això significaria que un procediment que ja de si és poc complex ha de ser objecte d'una simplificació addicional amb la tramitació simplificada. Potser des del punt de vista processal hem de relacionar la manca de complexitat amb l'exigència que veurem més endavant en el sentit que la tramitació simplificada només admet un *numerus clausus* de tràmits. Hi haurà, llavors, manca de complexitat quan el procediment es pugui constrènyer, originàriament o després de ser acordada la tramitació simplificada, als tràmits que la llei estableix. I això només serà possible quan no siguin obligatoris tràmits exclosos de la tramitació simplificada i la decisió de fons no sigui especialment complexa (si no ho és no caldrà acudir, per exemple, al tràmit d'informes, que és exclòs de la tramitació simplificada).

La tramitació simplificada d'un procediment comporta que el termini per dictar la resolució s'estableixi en trenta dies, llevat que resti menys per a la seva tramitació ordinària. En aquest sentit, el Consell d'Estat en el dictamen [275/2015](#) va expressar els seus dubtes respecte al fet que fos possible finalitzar el procediment en menys de trenta dies, tenint en compte els nombrosos tràmits establerts. Els trenta dies de reducció del termini s'han de considerar hàbils, d'acord amb l'article 30.2. El termini es compta des de la notificació a la persona interessada de l'acord de tramitació simplificada, no des de la iniciació del procediment, i un cop transcorregut sense que es dicti resolució es produeix el silenci administratiu que correspon de forma ordinària al

procediment administratiu de què es tracti. La llei no inclou expressament l'obligació de notificar la resolució dins dels trenta dies en la regulació del procediment simplificat, però dita obligació resulta de la regulació general del silenci administratiu en procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada (art. 24) i de la falta de resolució expressa en procediments iniciats d'ofici (art. 25), que al·ludeixen a la necessitat de notificar la resolució expressa perquè no es produeixin els efectes que els mateixos preceptes descriuen. Per tant, si l'Administració no compleix resoldre dins dels trenta dies, haurà a més a més de notificar la resolució dins del termini establert.

La tramitació simplificada només es pot acordar quan s'hagin de realitzar els tràmits següents (art. 96.6):

"a) Inici del procediment d'ofici o a sol·licitud de l'interessat. b) Esmena de la sol·licitud presentada, si s'escau. c) Al·legacions formulades a l'inici del procediment durant el termini de cinc dies. d) Tràmit d'audiència, únicament quan la resolució hagi de ser desfavorable per a l'interessat. e) Informe del servei jurídic, quan aquest sigui preceptiu. f) Informe del Consell General del Poder Judicial, quan aquest sigui preceptiu. g) Dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma en els casos en què sigui preceptiu [...] h) Resolució."

Hem d'entendre que l'enumeració de tràmits es fa amb caràcter de màxims, i la seva virtualitat va més en la direcció d'indicar quins tràmits no són admesos, ja que no estableix cap tràmit com a imprescindible. A aquest respecte, s'ha de destacar que queden fora tràmits tan comuns com la sol·licitud d'informes, la prova i la informació pública. Per tant, no és possible acordar la tramitació simplificada en el cas d'informes preceptius o d'informació pública obligatòria. Ara bé, tot i que el que és habitual és que la tramitació simplificada s'acordi al principi de la instrucció d'un determinat procediment administratiu, no ha de representar cap inconvenient perquè es pugui acordar en qualsevol moment de la seva tramitació. I aquest moment podria ser quan ja s'ha practicat un tràmit dels que resten exclosos de la tramitació simplificada. En qualsevol cas, ens diu la llei, si és necessari realitzar un tràmit dels exclosos, el procediment ha de ser tramitat de forma ordinària, tant de forma originària –no es pot acordar la tramitació simplificada si és preceptiu un tràmit exclòs- com de forma sobrevinguda –quan durant la tramitació simplificada s'esdevingui la necessitat de practicar un tràmit exclòs. És possible que aquesta circumstància es produeixi com a conseqüència de la necessitat d'obtenir de forma sobrevinguda un informe facultatiu, que és una avinentesa molt comuna ja que sovint la persona instructora del procediment ha d'obtenir l'opinió d'altres òrgans sobre aspectes sobrevinguts durant la tramitació i que són rellevants per formular la proposta de resolució.

Crida l'atenció que s'admeti el tràmit d'audiència "únicament quan la resolució hagi de ser desfavorable per a la persona interessada", doncs, com va assenyalar el Consell d'Estat en l'esmentat dictamen 275/2015, "resultará complicado conocer el sentido favorable o desfavorable de la resolución antes de que se emitan dos posibles informes preceptivos".

La llei habilita l'Administració instructora a adoptar en qualsevol moment l'acord de continuar el procediment d'acord amb la tramitació ordinària (art. 33.1). No s'hi posen condicions per a l'exercici d'aquesta potestat, però sembla lògic que si s'ha invocat i justificat una raó d'interès públic o la manca de complexitat per acordar inicialment la tramitació simplificada, no es pugui

tornar enrere sense cap raonament. Tampoc no ha d'encobrir l'intent d'evitar que es produeixi silenci administratiu amb l'allargament de terminis que comportaria la tornada al procediment ordinari.

Com a darrera qüestió, cal fer referència a la tramitació d'urgència com a element processal que mostra analogies amb la tramitació simplificada. Sembla que la raó d'una i de l'altra són diferents, ja que la tramitació d'urgència es justifica per imperatius de rapidesa en un cas concret i es materialitza amb una reducció dels terminis a la meitat. En canvi, com hem anat comentant, la tramitació simplificada persegueix que els procediments siguin sumaris quan, si és que es pot dir de manera extensiva, no revesteixin una complexitat excessiva. Ara bé, la llei utilitza la mateixa expressió -quan raons d'interès públic ho aconsellin- en el supòsit de fet d'ambdues modalitats de tramitació. I aquestes raons poden ser, en tots dos casos, la necessitat de resoldre de manera ràpida. L'efecte de la declaració de cadascuna de les tramitacions és diferent, per la qual cosa l'òrgan competent disposa probablement a partir d'aquesta ambigüitat normativa d'un cert marge de maniobra per orientar en un sentit o en un altre un mateix supòsit de fet.



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia