

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



Les actuacions complementàries indispensables per resoldre el procediment

14-09-2017

La Llei 39/2015 introdueix com a nou tràmit en el procediment administratiu comú les actuacions complementàries per resoldre el procediment l'article 87. Anteriorment, el tràmit només era establert en l'àmbit del procediment sancionador pel Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, aprovat pel Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost (art. 20). La Llei 39/2015 estén l'aplicació del tràmit a tots els àmbits de l'actuació administrativa, i reproduïx, amb petits matisos, la regulació reglamentària, la qual cosa justifica que es tracti com a novetat, tot i que des del punt de vista del dret positiu no ho sigui de forma estricta.

La realització d'actuacions complementàries és una facultat que correspon a l'òrgan competent per resoldre i que pot exercir en la fase immediatament anterior a dictar resolució, un cop té a la seva disposició l'expedient administratiu després de concloure la instrucció. La llei no diu què són les actuacions complementàries, però de la descripció en resulta que són un mitjà perquè l'òrgan competent per resoldre pugui obtenir la informació addicional que necessita per resoldre un determinat procediment administratiu. Com assenyalava la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de [13 de desembre de 2001](#) -jurisprudència, com tota la que esmentarem, dictada en relació amb l'article 22 del Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora:

"La práctica de tales actuaciones complementarias, se articula pues, como una decisión del órgano encargado de la resolución del expediente que debe apreciar la necesidad o no de su realización, sin otros condicionamientos."

La pràctica de les actuacions complementàries s'acorda d'ofici, de manera que no és possible dur-la a terme quan es tracti de fer una prova sol·licitada per les persones interessades, atès que, com indica la Sentència del Tribunal de Justícia del País Basc de [28 d'octubre de 2005](#), aquesta circumstància:

"hubiera conducido a la suspensión del cómputo del plazo para la conclusión del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.5.e) de la Ley 30/1992 (Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente)".

Mitjançant la pràctica de les actuacions complementàries no es pot suplir la inactivitat probatòria de la part, ja que, com han assenyalat les sentències del Tribunal Suprem de [21 de desembre de 1999](#) i de [10 d'octubre de 2006](#):

"Resulta obvio que no puede apreciarse que concurra esta arbitrariedad [...] por el hecho de no hacer uso de la facultad de practicar pruebas de oficio, dado que esta facultad no puede suplir la inactividad probatoria de la parte."

La llei distingeix, com ja ho feia el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, les actuacions complementàries dels informes que precedeixen immediatament la resolució final del procediment, els quals no tenen la consideració d'actuacions complementàries perquè formen part de la tramitació ordinària del procediment -no són, per tant, pròpiament *complementaris*-, de manera que no justifiquen la suspensió del termini per resoldre que comporten les actuacions complementàries.

La llei estableix dos requisits perquè es pugui acordar la pràctica de les actuacions complementàries en un procediment administratiu determinat: des del punt de vista material, que les actuacions complementàries siguin "indispensables per resoldre el procediment" i, des del punt de vista formal, que l'acord sigui motivat.

Quant al primer requisit, la jurisprudència subratlla que la virtualitat suspensiva del termini per resoldre i notificar de l'acord d'actuacions complementàries, decau quan la diligència a efectuar no aporta res de nou pel fet de ser reiterativa d'una altra d'efectuada anteriorment (Sentència de [9 de gener de 2007](#) del Tribunal Superior de Justícia de Castella-Lleó amb seu a Valladolid) o, simplement, per ser irrellevant o ociosa (Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de [28 d'octubre de 2005](#)).

El segon requisit, la motivació de l'acord -que és exigida tant per l'article 87 com pel 35.1.e de la Llei 39/2015- assenjala sense dubte la necessitat de justificar el caràcter indispensable del tràmit. Tenint en compte que l'òrgan competent per resoldre ha de prendre la seva decisió d'acordar actuacions complementàries tenint a la vista un expedient íntegrament instruït, en el qual, previsiblement, s'han practicat tots els tràmits i diligències establerts normativament, la realització d'actuacions complementàries s'ha de fonamentar-se habitualment en l'apreciació de fets nous no tinguts en compte durant la instrucció del procediment, o en la insuficiència de la labor instructora. Ara bé, si l'òrgan cridat a resoldre estima que no s'ha practicat durant la instrucció algun tràmit preceptiu -com ara una audiència de persones interessades o la sol·licitud d'un informe preceptiu-, l'esmena de la irregularitat no es pot dur a terme mitjançant la realització d'actuacions complementàries sinó que, prèvia devolució de l'expedient a la persona instructora, s'ha de fer eixamplant la instrucció del procediment. Òbviament, no podrà justificar la realització d'actuacions complementàries l'objectiu manifestat o ocult d'evitar la producció de silenci administratiu en un determinat procediment amb la suspensió que se'n deriva, perquè es podria incórrer en desviació de poder.

L'efecte material més rellevant de l'adopció de l'acord de pràctica d'actuacions complementàries és la suspensió del termini per resoldre el procediment fins que s'efectuïn. La llei estableix com a durada màxima de la pràctica de les actuacions complementàries un termini de quinze dies, que hem d'entendre com a hàbils, per la qual cosa l'ampliació del termini per resoldre té com a límit els esmentats quinze dies. Des de quan? L'article 22.2.b de la Llei 39/2015, en regular els supòsits de suspensió automàtica del termini per resoldre el procediment i notificar la resolució, indica que la suspensió s'ha de dur a terme "des del moment en què es notifiqui a les persones interessades l'acord motivat de l'inici de les actuacions". I fins a quan? Fins que es produeixi la finalització, assenyala l'esmentat precepte, la qual cosa no vol dir que, necessàriament, s'hagin d'exhaurir els quinze dies del termini màxim, ja que la finalització es pot produir per un esgotament anticipat de les actuacions. Tot i que la llei no diu res sobre la notificació a la persona interessada de la finalització de les actuacions complementàries, aquella resulta indispensable llevat que en la notificació anterior s'hagi informat de forma precisa del termini que s'havia establert per efectuar-les.

Ja hem dit que l'acord de realització d'actuacions complementàries s'ha de notificar a les persones interessades, i s'ha d'atorgar un termini de set dies -hàbils- perquè les persones interessades formulin al·legacions. L'article 20 del Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora no deixava clar contra què s'havien de presentar les al·legacions, si contra l'acord mateix o contra el resultat de la pràctica de les actuacions complementàries -si fos la segona opció hauria calgut que s'indiqués expressament que el termini de set dies per al·legar comença un cop finalitzés la realització de les actuacions complementàries. El redactat actual de la llei no deixa lloc per a dubtes, les al·legacions es poden formular "després de la finalització d'aquestes", de les actuacions complementàries. Això significa que les persones interessades no es poden oposar a la pràctica de les actuacions complementàries, sens perjudici que les actuacions complementàries es puguin considerar un acte de tràmit qualificat en els termes de l'article 112.1, primer paràgraf, de la Llei 39/2015 -en aquest cas podrien ser objecte de recurs-, o que les persones interessades formulin la seva oposició al tràmit per a la seva consideració en la resolució que posi fi al procediment, tal com estableix l'article 112.1, segon paràgraf, de la Llei 39/2015.

Amb la recepció de les actuacions complementàries en el procediment administratiu comú s'omple un buit procedimental que es manifestava quan l'òrgan competent per resoldre necessitava *quelcom més* per exercir la seva funció i no tenia una altra alternativa que encarregar la realització a la persona instructora, la qual ja havia finalitzat la seva comesa. El nou tràmit obre la via per a la pràctica d'aquestes diligències addicionals, estableix les pautes per a la seva realització i evidencia el moment processal en què es duu a terme, que és la fase de finalització del procediment -de la qual és responsable l'òrgan competent per resoldre- i no la fase d'instrucció del procediment -de la qual és responsable la persona o la unitat administrativa instructora del procediment.



Pablo Herráez Vilas

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