

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



L'expedient administratiu, una regulació inèdita fins ara a la legislació sobre procediment administratiu

16-11-2017

Tot i que la legislació precedent sobre procediment administratiu (la Llei de 17 de juliol de 1958 i la Llei 30/1992) utilitza amb profusió el concepte d'*expedient administratiu*, ni el defineix ni el regula sistemàticament. A més a més, la primera, com es pot veure al llarg de tot el seu articulat i de manera molt evident en l'exposició de motius, utilitza de manera confusa el concepte d'*expedient* equiparant-lo al de procediment administratiu, com si es referissin a una mateixa realitat. Aquesta imprecisió va ser esmenada per la Llei 30/1992, que distingeix clarament entre el procediment administratiu com a activitat de l'Administració i de les persones interessades i l'expedient administratiu com a constatació documental ordenada d'aquella activitat.

La manca de regulació legal específica ha obligat la jurisprudència a emplenar la llacuna. La Sentència del Tribunal Suprem de [23 d'abril de 1986](#) estima que un acte administratiu "no puede surgir de la nada, sino que ha de ser resultado de una serie de actuaciones administrativas debidamente documentadas en lo que se llama y constituye el expediente el cual refleja el procedimiento de que el acto trae causa."

Podem dir, per tant, que l'expedient administratiu és el suport estàtic que recull de manera permanent la plasmació de l'activitat desenvolupada en un procediment determinat, que per la seva naturalesa té un caràcter dinàmic.

Tot i la desatenció tradicional per la regulació de l'expedient administratiu, que no l'ha dotat d'una regulació sistemàtica, ocupa una posició transcendental en l'activitat administrativa, no només perquè és la imatge d'allò actuat en un procediment determinat, sinó perquè constitueix la informació precisa i completa sobre com s'ha elaborat un determinat acte administratiu que tindrà vital importància quan eventualment en sigui examinada la validesa. L'expedient administratiu és la peça fonamental de convicció de què disposa l'òrgan jutjador per portar a terme la seva funció. Com assenyala el Tribunal Constitucional en la Sentència [85/2006, de 27 de març](#):

"el llamado recurso contencioso-administrativo da vida a un proceso de cognición cuya estructura se ajusta plenamente a las reglas generales de dicha clase de procesos, en los que, en lo que ahora importa, resulta necesaria, en primer lugar, la introducción de los datos de hecho precisos para poder juzgar sobre la pretensión deducida —alegaciones— para en su caso y después proceder a la depuración de tales datos tratando de lograr un convencimiento psicológico del órgano jurisdiccional respecto de la existencia o inexistencia, veracidad o falsedad de aquellos datos-prueba. [...] Y ha de subrayarse que el proceso seguido ante la jurisdicción contencioso-administrativa integra en su desarrollo como trámite fundamental la remisión del expediente administrativo —art. 61 LJCA 1956, hoy art. 48 LJCA 1998— cuyo contenido queda así vertido en el ámbito de la cognitio judicial [...]"

Per això, la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, dona una gran rellevància a l'aportació per part de l'Administració de l'expedient administratiu a l'òrgan judicial (art. 48). Però no aporta dades sobre el contingut de l'expedient administratiu, i es limita a exigir la tramesa de l'expedient en original o còpia "completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga".

Hi ha un bon nombre de pronunciaments jurisprudencials sobre els efectes de les irregularitats constatades en els expedients administratius. La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 418/1997, de 15 de maig, nega efectes invalidants al fet que l'expedient administratiu:

"no se halla debidamente foliado ni aparece grapado ni ordenado cronológicamente, al ser en su caso un vicio de naturaleza procesal, que produce sus efectos exclusivamente en el propio contencioso-administrativo, sin causar lesión de los derechos de defensa jurídica de la sociedad actora, que no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva [...], al no causar indefensión en la defensa de sus derechos e intereses legítimos, ya que en ningún caso constituye una causa de invalidez en la inteligencia del artículo 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 26 noviembre 1992 que contamine el procedimiento administrativo previo, si se ha producido regularmente la declaración de voluntad de la Administración que concluye el procedimiento administrativo".

No es considera motiu de nul·litat de l'acte que en l'expedient no apareguin els documents originals -perquè se n'ha aportat una còpia-, ni tampoc que no estigui complet -perquè es pot sol·licitar les vegades que calgui el complement de l'expedient (Sentència del Tribunal Suprem de [30 d'octubre de 2006](#)).

Ni tampoc resulta rellevant ni produeix indefensió l'absència d'índex en un expedient de gran extensió, d'acord amb la Sentència del Tribunal Suprem de [28 de setembre de 1998](#):

"ya que ello, si puede generar mayor dificultad y tiempo en la consulta y localización de los datos y hechos que la parte juzgue más relevantes para la defensa de sus posiciones, pero en modo alguno implica una ocultación o reserva de los mismos por parte de la Administración, ni la imposibilidad de su examen por la parte interesada, ni ninguna dificultad añadida a la derivada de la gran extensión del expediente".

A més a més, l'expedient administratiu, com a suport físic de l'actuació duta a terme en un procediment administratiu, és el contenidor on es trobarà una part important de les dades que poden ser objecte d'accés d'acord amb la normativa sobre transparència i accés a la informació

pública. Era necessari, per tant, que la llei concretés almenys quina documentació forma part de l'expedient administratiu.

La Llei 39/2015 regula en l'article 70, apartat 1, l'expedient administratiu i el defineix per primera vegada:

"s'entén per expedient administratiu, el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la".

La definició reproduïx gairebé literalment la de l'article 164.1 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre. En consonància amb l'objectiu declarat en el preàmbul de la Llei 39/2015 d'assolir l'agilitació dels procediments amb un funcionament electrònic ple, i com a conseqüència del mandat legal que els actes administratius, en general, es produeixin per escrit i a través de mitjans electrònics (art. 36.1), la llei determina que els expedients administratius han de tenir format electrònic (art. 70.2).

La llei estableix per primera vegada amb caràcter general quin és el contingut dels expedients. Assenyala l'article 70.2 que es formen mitjançant l'agregació ordenada de tots els documents, les proves, els dictàmens, els informes, els acords, les notificacions i altres diligències que els hagin d'integrar. A més, hi ha de figurar una còpia electrònica certificada de la resolució adoptada. A l'expedient també ha de constar un índex numerat de tots els documents que contingui, però només de forma preceptiva quan s'hagi de remetre.

La llei també estableix quina part de la documentació generada durant l'actuació administrativa en un procediment administratiu no forma part de l'expedient. Queda exclosa la informació que tingui "caràcter auxiliar o de suport", que la llei concreta de manera enunciativa i no limitadora en l'article 70.4:

"la que contenen aplicacions, fitxers i bases de dades informàtiques, notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives, així com els judicis de valor emesos per les administracions públiques, llevat que es tracti d'informes, preceptius i facultatius, sol·licitats abans de la resolució administrativa que posi fi al procediment".

Aquesta exclusió és força coincident amb la causa d'inadmissió de les sol·licituds d'accés a la informació pública establerta en l'article 18.1.b de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Similar, però molt més matisada, és la causa d'inadmissió correlativa establerta a l'article 29.1.a de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que estableix la inadmissió a tràmit de les sol·licituds d'accés a la informació pública "si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic".

Respecte al que estableix l'article 18.1.b de la Llei 19/2013, el Consell de Transparència i Bon Govern, creat per l'article 33 de la mateixa llei, ha adoptat el criteri interpretatiu [CI/006/2015](#) sobre la causa d'inadmissió de sol·licituds d'informació que tinguin caràcter auxiliar o de suport. Criteri que pot servir també en la interpretació de l'exclusió de la informació de caràcter auxiliar o de suport del contingut de l'expedient administratiu referenciada en l'article 70.4 de la Llei

39/2015. El Consell de Transparència i Bon Govern, després d'assenyalar que només es pot reconèixer el caràcter auxiliar o de suport a la informació que el tingui i no merament a la que sigui anomenada com a tal, enumera una sèrie de circumstàncies que permetran, si escau, poder declarar la inadmissió d'una sol·licitud d'informació auxiliar o de suport quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

- "1. Quan contingui opinions o valoracions personals de l'autor que no manifestin la posició d'un òrgan o entitat.
2. Quan el que se sol·licita sigui un text preliminar o esborrany sense la consideració de final.
3. Quan es tracti d'informació preparatòria de l'activitat de l'òrgan o entitat que rep la sol·licitud.
4. Quan la sol·licitud es refereixi a comunicacions internes que no constitueixin tràmits del procediment.
5. Quan es tracti d'informes no preceptius i que no siguin incorporats com a motivació d'una decisió final."

Conclou el criteri interpretatiu destacant la importància que té la motivació exigida per la Llei 19/2013 perquè operin les causes d'inadmissió, que té com a finalitat "evitar que es denegui informació que tingui rellevància en la tramitació de l'expedient o en la conformació de la voluntat pública de l'òrgan, és a dir, que sigui rellevant per al retiment de comptes, el coneixement de la presa de decisions públiques i la seva aplicació".

L'Audiència Nacional fixa a aquest respecte una doctrina molt similar, que proclama a la Sentència de [25 de juliol de 2017](#), tot assenyalant que "lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material", doctrina que ja havia aplicat en la Sentència de [24 d'abril de 2017](#).

Es pot destacar també la Interlocutòria del Tribunal Suprem de [20 d'abril de 2017](#), que considera que una primera redacció d'una ordre, reclamada com a complement d'un expedient administratiu enviat a un òrgan judicial, no és una informació de caràcter auxiliar o de suport a l'efecte de no formar part de l'expedient administratiu.

La Llei 39/2015 estableix també disposicions sobre la remissió dels expedients electrònics (art. 70), remissió que, òbviament, s'ha de fer per mitjans electrònics i, a més, d'acord amb l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat (ENI) i de les Normes Tècniques d'Interoperabilitat. L'ENI és establert a l'article 156 de la Llei 40/2015 i comprèn el conjunt de criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de ser tinguts en compte per les administracions públiques per a la presa de decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat, que es desenvolupen en el [Reial decret 4/2010, de 8 de gener](#), la disposició addicional primera del qual remet a un seguit de normes tècniques d'interoperabilitat que han estat [establertes](#) per la Secretaria d'Estat per a la Funció Pública.



Pablo Herráez Vilas

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