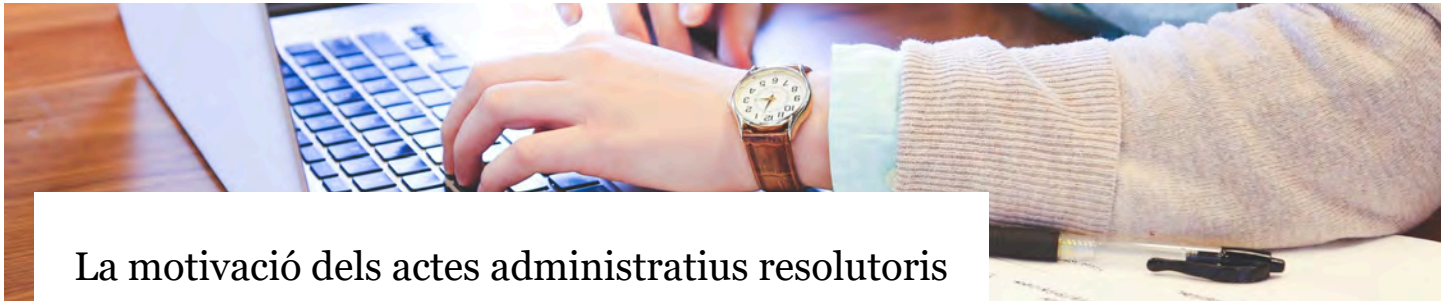


EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La motivació dels actes administratius resolutoris

23-01-2019

1. Plantejament

La motivació és un dels requisits dels actes administratius, que consisteix a expressar les raons que han portat l'òrgan que ha dictat un acte a fer-ho, i d'una determinada manera. Motivar és, per tant, justificar la decisió adoptada per l'òrgan administratiu, i és un element essencial per a la formació de la voluntat de l'Administració, per a l'estructuració de la defensa, si pertoca, de les persones interessades i per al control judicial de l'activitat administrativa (Sentència del Tribunal Suprem de [23 d'abril de 1990](#). No en va, com en la Sentència del Tribunal Suprem de [2 de novembre de 1999](#), la doctrina jurisprudencial ha assenyalat que la motivació:

"[...] no es un mero requisito formal, sino que desde el punto de vista interno asegura la formación de la voluntad de la Administración, constituye una garantía para el administrado y facilita el control jurisdiccional por parte de la Administración, [...], pues se conocen por el interesado las razones de la decisión y permiten, frente a ella, operar mediante los recursos procedentes."

2. Definició

Com indica el Tribunal Suprem (Sentència de [9 de març de 1998](#)), la motivació és "el instrumento que expresa la causa, motivo y fin de un acto administrativo y permite conocer los hechos y razones jurídicas que impulsan el actuar del órgano de quien emana".

La motivació consisteix, per tant, en paraules del Tribunal Suprem (Sentència de [20 de gener de 1998](#)) en:

"[...] un razonamiento o en una explicación, o en una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte y tras la inclusión de éstos en una norma jurídica, y no sólo es una "elemental cortersía", como expresaba ya una sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de Julio de 1981, ni un simple requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e

indispensable, cuando se exige, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que "justifican" el acto, porque son necesarios para que la jurisdicción contencioso administrativa pueda controlar la actividad de la Administración, y porque solo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el art. 24,1 de la Constitución, mas la motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que pueda ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve."

3. Extensió de l'exigència de motivar els actes administratius

La motivació apareix com un element cabdal per conèixer les raons que han portat l'Administració a adoptar una determinada decisió i sotmetre-les a control. Per això, en seu constitucional s'exigeix que les sentències judicials sempre siguin motivades (art. 120.3), però, per contra, no trobem cap precepte constitucional ni en el procediment administratiu comú que estableixi una exigència similar pel que fa als actes de l'Administració. L'article 35 de la Llei 39/2015, seguint la tradició implantada per la Llei de 17 de juliol de 1958 i continuada per la Llei 30/1992, no estableix una obligació general de motivar els actes administratius sinó que es limita a enumerar els supòsits en què s'ha de fer la motivació. Per tant, es parteix de la regla general tàcita que no cal motivar els actes llevat dels supòsits respecte dels quals s'exigeix normativament la motivació de manera expressa.

En el dret alemany (article 39 de la Llei de procediment administratiu, [VwVfG](#)), en canvi, s'estableix la regla contrària: l'acte administratiu manifestat per escrit o electrònicament ha de ser motivat, llevat dels supòsits en què la llei no ho considera necessari (en general es tracta de casos en què la persona destinatària ja coneix les raons o bé la resposta de l'Administració s'ajusta al que demana la persona sol·licitant).

La solució adoptada en el procediment administratiu aplicable a les administracions públiques de Catalunya és coincident amb la que preveu el procediment administratiu comú, i la trobem a l'art. 22.1, c) de la Llei 26/2010, on es diu que el dret de la ciutadania a una bona administració inclou "el dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment (...)" Els supòsits que estableix el procediment administratiu comú (art. 35.1 de la Llei 39/2015) són els següents:

- a) Els actes que limitin drets subjectius o interessos legítims.
- b) Els actes que resolguin procediments de revisió d'ofici de disposicions o actes administratius, recursos administratius i procediments d'arbitratge i els que en declarin la inadmissió.
- c) Els actes que se separin del criteri seguit en actuacions precedents o del dictamen d'òrgans consultius.
- d) Els acords de suspensió d'actes, sigui quin sigui el motiu de la suspensió, així com l'adopció de mesures provisionals que preveu l'article 56.

e) Els acords d'aplicació de la tramitació d'urgència, d'ampliació de terminis i de realització d'actuacions complementàries.

f) Els actes que rebutgin proves proposades pels interessats.

g) Els actes que acordin la terminació del procediment per la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes, així com els que acordin el desistiment per l'Administració en procediments iniciats d'ofici.

h) Les propostes de resolució en els procediments de caràcter sancionador, així com els actes que resolguin procediments de caràcter sancionador o de responsabilitat patrimonial.

i) Els actes que es dictin en l'exercici de potestats discrecionals, així com els que s'hagin de dictar en virtut d'una disposició legal o reglamentària expressa.

A més, s'han de motivar els actes administratius que al llarg de l'articulat indica la Llei 26/2010, com ara la resolució d'avocació (art. 9.2); les mesures que limiten l'exercici de drets individuals o col·lectius (art. 33); la denegació de la prova proposada per la persona interessada (art. 50.1.b)); la limitació o denegació de l'accés a l'expedient administratiu (art. 50.1.h)); l'adopció de mesures de caràcter provisional (art. 105) i l'ampliació del termini per resoldre (art. 106.3).

4. Contingut de la motivació

Ni la Llei 39/2015 ni la Llei 26/2010 defineixen la motivació, i es limiten a fixar-ne el contingut i la característica més acusada, que ha de ser "succinta".

Quant al contingut, la Llei 39/2015 (art. 35.1) diu que ha de contenir els fets i fonaments de dret, en termes gairebé idèntics als de la Llei 26/2010 (art. 22.1.c)), la qual afegeix com a contingut de la motivació la identificació de les normes aplicables i la indicació del règim de recursos que escaigui (aquest últim contingut, tot i ser desitjable, no sembla que tingui a veure amb la motivació en si).

La característica fonamental de motivació, que ha de ser succinta, ha estat analitzada extensament per la jurisprudència del Tribunal Suprem, la qual ha confirmat que no es requereix una llarga i prolixa justificació de l'acte per complir adequadament el requisit de la motivació, però ha de ser suficient.

Així, en la Sentència de [31 d'octubre de 1995](#), el Tribunal Suprem ha afirmat que n'hi ha prou que es facin constar les raons fonamentals de la decisió:

"La motivación [...] no presupone necesariamente un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos sus aspectos y perspectivas, considerándose suficientemente motivados [...] aquellos actos apoyados en razones que permitan conocer los criterios esenciales fundadores de la toma de decisión, es decir, la *ratio decidendi* determinante del acto, sirviendo así adecuadamente de instrumento necesario para acreditar su conformidad al ordenamiento jurídico administrativo aplicable y para facilitar a las partes la propia convicción sobre su corrección o incorrección jurídica, a efectos de los posibles recursos tanto administrativos como jurisdiccionales."

No cal, per tant, que la motivació sigui extensa (Sentència de [28 d'octubre de 2008](#)):

"El cumplimiento del requisito de la motivación no exige, empero, una argumentación extensa sino que, por contra, basta con una justificación que sea racional y suficiente que contenga los presupuestos de hecho y los fundamentos de Derecho que justifican la concreta solución adoptada (en este sentido, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de Mayo de 1985 y 9 de Junio de 1986)."

O, en qualsevol cas, l'extensió depèn del contingut de la decisió a adoptar (Sentència de [30 de gener de 2001](#)):

"La motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que pueda ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve [...]."

De manera que, segons la Sentència de [17 de febrer de 2005](#), "es suficiente un razonamiento parco o sucinto que permita colegir la lógica de la decisión adoptada [...]"

S'accepten models normalitzats de motivació, que han de ser prou expressius per al cas concret (Sentència de [31 de maig de 2011](#)):

"La utilización de modelos normalizados, en que aparezcan ya incorporados determinados textos o argumentos de común aplicación, responde a una técnica de racionalización del trabajo que no puede calificarse apriorísticamente de reprochable, siempre y cuando dé respuesta a las cuestiones planteadas en el expediente [...]."

Però, atenció, el que no admet el Tribunal Suprem són les motivacions genèriques que obvien el vertader fonament de la decisió. Així, la Sentència de [20 d'octubre de 2011](#) afirma:

"[...] en la motivación [...] han de incluirse los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar las prestaciones mínimas, sin que sean suficientes "indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto", de las que no es posible deducir cuáles son los elementos valorados por aquella autoridad para tomar la decisión restrictiva en la forma y con el alcance con que lo ha hecho [...]."

En relació amb les respostes numèriques (valoracions en contractació administrativa o en matèria de personal), no n'hi ha prou de comunicar la xifra o la puntuació obtinguda, sinó que, segons la Sentència de [18 de desembre de 2012](#), cal que la motivació:

"[...] incluya estos dos elementos inexcusables: a) los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico; y b) las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conducen, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada."

En suma, la motivació ha de ser proporcionada i adequada. Analitzant la motivació que la legislació de procediment administratiu comú exigeix en el supòsit d'apartar-se del criteri seguit en actuacions precedents, la Sentència de [5 d'octubre de 1998](#) estableix que:

"[...] no puede entenderse que el precepto se cumpla en debida forma porque la Administración haga una afirmación cualquiera, siendo obvio que la separación del criterio anterior debe fundarse en datos de hecho sólidamente acreditados en el expediente administrativo."

5. Forma de la motivació

En principi, la motivació és un contingut propi i inherent de l'acte motivat, per la qual cosa la motivació forma part del contingut de l'acte. No és després una altra cosa de la dicció legal quan exigeix que la decisió estigui motivada amb referència succinta als fets i fonaments jurídics. Ara bé, en el procediment administratiu comú trobem la possibilitat que la motivació de les resolucions es pugui fer mitjançant l'acceptació d'informes o dictàmens, quan s'incorporin al text de la resolució (art. 88.6 de la Llei 39/2015), el que es coneix com a motivació *in aliunde*. La jurisprudència reconeix aquesta doble possibilitat de motivar els actes (Sentència de [23 de maig de 1991](#)):

"La motivación puede recogerse en el propio acto, o puede encontrarse en los informes o dictámenes previos cuando el acto administrativo se produzca de conformidad con los mismos y queden incorporados a la resolución."

Tot i que en alguna ocasió la jurisprudència ha exigint que en aquests casos el text dels informes o dictàmens consti en la resolució administrativa (Sentència de [19 de gener de 2004](#)), s'ha de considerar doctrina majoritària la representada per la Sentència de [16 de febrer de 2015](#), que declara que:

"Si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica *in aliunde* satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración."

6. Absència o deficiència de la motivació

Si, com hem dit, la motivació s'esdevé un requisit imprescindible en els actes administratius per als quals resulta preceptiva la suficiència o la manca de motivació d'un acte, en aquest cas ha de provocar un vici d'invalidesa. Nombroses sentències del Tribunal Suprem consideren que la motivació insuficient determina l'anul·labilitat de l'acte (per totes, i amb cita de jurisprudència anterior, la Sentència de [27 de gener de 2003](#)), però també molta jurisprudència puntualitza que la insuficiència de la motivació, com a vici formal de l'acte administratiu, només es pot apreciar quan l'acte manqui dels requisits formals indispensables per assolir el seu fi o doni lloc a la indefensió de la persona interessada. Com assenyalava la Sentència de [23 d'abril de 1990](#):

"La falta de motivación o la motivación defectuosa pueden integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, cuyo deslinde se ha de hacer indagando si realmente ha existido una ignorancia de los motivos que fundan la actuación administradora y si, por tanto, se ha producido o no indefensión del administrado -artículo 48-2 LPA. (S. 20 febrero 1987)."

La conseqüència de l'anul·lació de l'acte per motivació deficient és, en la majoria dels casos, la retroacció del procediment perquè es dicti de nou l'acte amb la motivació adequada i suficient. Però quan resulti procedent, de manera inequívoca, la pretensió deduïda per la persona recurrent –que no és obtenir una resolució administrativa motivada sinó el reconeixement d'un determinat dret–, sempre que l'òrgan jurisdiccional disposi dels elements de judici necessaris s'ha de pronunciar sobre el fons de l'assumpte en garantia de la plenitud material de la tutela judicial (Sentència de [31 de maig de 2012](#), amb cita de jurisprudència anterior).



Pablo Herráez Vilas

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