

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



L'acte de tràmit qualificat, un concepte enigmàtic?

18-07-2019

## 1. Actes definitius i actes de tràmit

Entre els diversos criteris que serveixen per classificar els actes administratius, analitzarem en aquest apunt la funció que l'acte desenvolupa en el procediment administratiu. En aquest sentit, es distingeix entre actes de tràmit, que preparen i fan possible la resolució, i són concebuts per propiciar l'encert de la decisió, i actes definitius o resolutoris, que posen fi al procediment i decideixen les qüestions plantejades (sentències del Tribunal Suprem de [2 d'abril de 2012](#) i de [25 de juny de 2010](#)).

## 2. Els actes de simple tràmit, actes inimpugnables

Atès que l'acte de tràmit està desproveït de tot contingut decisorí, no incideix de cap manera, directament o indirecta, en la situació jurídica dels particulars afectats (Sentència del Tribunal Suprem de [2 de març de 2012](#)), i per això no és impugnable de manera separada de la resolució del procediment. Com indica la Sentència del Tribunal Suprem de [14 de març de 2011](#), "los actos de trámite simples, entendiendo por tales los llamados actos o proveídos interlocutorios o de mero impulso de un procedimiento, no pueden ser objeto de una impugnación autónoma e independiente del acto definitivo o final, que actúa como una especie de acto resumen, frente al que se deben dirigir todas las impugnaciones".

De manera sintètica es pot dir que no és que els actes de simple tràmit no siguin impugnables, sinó que ho són únicament quan s'impugna l'acte administratiu que posa fi al procediment (Sentència del Tribunal Suprem de [20 d'octubre de 2011](#)).

La inimpugnabilitat dels actes de mer tràmit respon a principis de racionalitat i d'eficàcia procedimental, per evitar que els procediments es vegin paralyzats per reclamacions successives contra simples actes preparatoris i no decisoris (Sentència del Tribunal Suprem de [2 de març de 2012](#)), i és perfectament compatible amb el dret a la tutela judicial efectiva. Com assenyalava la Sentència del Tribunal Suprem de [3 de març de 1997](#), "el derecho a la tutela judicial efectiva, de

conformación legal, se ha de solicitar y obtener en la forma que la ley establece y no es dable alterar lo dispuesto en la norma, en este caso anticipando el recurso a un acto de trámite, pues lo vedan los principios de legalidad y seguridad vigentes en nuestro ordenamiento, art. 9 CE (Auto de esta Sala de 12 de julio de 1995). Y, como ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras muchas, en su sentencia 267/93, de 20 de septiembre, el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface tanto a través de las resoluciones judiciales que se pronuncien sobre el fondo, de la cuestión debatida, como mediante resoluciones que, por aplicación de una causa legal de inadmisión, deciden la improcedencia de resolver una determinada cuestión o recurso de forma motivada, como en este caso sucede al concurrir la causa establecida en el art. 82.c) LJCA".

Sobre aquest aspecte s'ha pronunciat la jurisprudència eurocomunitària, que en la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de [18 de març de 1997](#), en l'assumpte C-282/95 P, "Guérin automobiles", destaca que "es jurisprudencia reiterada que, cuando se trata de actos o de Decisiones cuya elaboración se efectúa en varias fases, principalmente al finalizar un procedimiento interno como el establecido por el Reglamento nº 99/63, sólo constituyen actos que puedan impugnarse las medidas que fijan definitivamente la postura de la Comisión o del Consejo al finalizar dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la Decisión definitiva (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 10)".

I en la Sentència de [15 de maig de 2003](#), en l'assumpte C-214/00, "Comissió de les Comunitats Europees", el Tribunal de Justícia considera que la normativa espanyola que estableix la inimpugnabilitat dels simples actes de tràmit no vulnera el dret a la tutela efectiva.

### **3. Els actes de tràmit impugnables: els actes de tràmit qualificats**

No obstant el que s'acaba d'exposar, un acte formalment de tràmit pot tenir un contingut que materialment comporta una decisió rellevant en el procediment. Per això, la inimpugnabilitat d'un acte de tràmit no es pot afirmar genèricament i en abstracte, sinó atenent als fins que compleix i als efectes que desencadena, "pues la contemplación de estos fines y efectos mostrará el verdadero sentido del acto, aquel que revelará si estamos en presencia de un acto interlocutorio o de una resolución que pone fin a una fase del procedimiento administrativo autónomo respecto de otra posterior a la que predetermina en una parte sustancial de su contenido y alcance, afectando al propio tiempo derechos e intereses legítimos" (Sentència del Tribunal Suprem de [29 d'abril de 2015](#)).

La legislació sobre procediment administratiu ha tingut en compte la peculiaritat que exhibeixen alguns actes de tràmit que provoquen un impacte especial en l'esfera de les persones interessades. La conseqüència d'aquest impacte és que l'acte ha de ser impugnable, en consideració al principi de tutela efectiva. En aquest sentit, la Llei 39/2015, reproduint la dicció de la Llei 30/1992, assenyala en l'article 112.1 que els actes de tràmit són impugnables mitjançant els recursos d'alçada i reposició "si [...] decideixen directament o indirectament el fons de l'afer, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims".

Quant a la resta d'actes, el mateix article indica que "els interessats poden al·legar l'oposició a la resta d'actes de tràmit per a la seva consideració en la resolució que posi fi al procediment".

En els mateixos termes que la Llei 39/2015, l'art. 25.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, considera activitat administrativa impugnable mitjançant el recurs contenciós administratiu els actes de tràmit que reuneixin alguna de les característiques transcrites.

Davant el mer acte de tràmit, inimpugnable de manera separada a la resolució que el precedeix, apareix, per tant, la categoria d'*acte de tràmit qualificat*, que és susceptible d'impugnació independent. La distinció és rellevant no només perquè dona pas a una via impugnatòria, sinó perquè posa a càrrec de les persones agents de l'Administració que intervenen en els procediments administratius -especialment de les encarregades de la seva instrucció- l'obligació d'identificar com a tals aquests actes de tràmit qualificats, i d'establir el seu règim d'impugnació. Operació que, habitualment, no és automàtica -d'entrada sempre pensem que l'acte de tràmit és inimpugnable- i, sovint, no és senzilla, ja que comporta una reflexió que s'ha de fer cas per cas per aplicar, si escau, els paràmetres de la llei.

Però les dificultats no acaben en la necessitat d'aplicar de la millor manera possible uns criteris legals. El Tribunal Suprem considera que els preceptes legals transcrits i, per tant, les regles establertes no tanquen la relació de possibles actes de tràmit qualificats. En la Sentència de [22 de novembre de 2016](#), afirma que "no se siente vinculado por esta relación cerrada, por entender que el artículo 24 CE le obliga a hacer una interpretación flexible para incluir cualquier acto de trámite que tenga efectos jurídicos sobre la esfera de derechos e intereses de los ciudadanos".

En aquest sentit, estableix com a criteri general que no són mers actes de tràmit (Sentència de [2 de juliol de 2001](#)) "aquellos actos que predeterminan de manera significativa el contenido de actos posteriores de aplicación o desarrollo".

Passa sovint que la identificació d'un determinat acte de tràmit com a qualificat i que, per tant, resulta impugnable, no la duu a terme l'Administració instructora sinó la persona interessada mitjançant la presentació d'un recurs. Això vol dir, com a mínim, que la unitat administrativa no ha fet constar el règim de recursos de l'acte corresponent, el que comporta, segons l'ex article 40.2 de la Llei 39/2015, la invalidesa de la notificació i la inexistència del termini per interposar recursos contra l'acte notificat indegudament. Convé, per tant, que les unitats administratives parin atenció en aquest aspecte, que pot provocar indefensió a la persona interessada pel fet que els recursos no expressin a què té dret en el seu cas, o una minva de l'eficàcia de l'Administració pel retard en la tramitació que pot comportar la presentació d'un recurs administratiu en un moment molt posterior.

#### 4. Alguns exemples jurisprudencials

Per orientar l'aplicació pràctica de les regles d'identificació dels actes de tràmit qualificats, considero molt útil examinar supòsits jurisprudencials dels quals resulti un criteri clar.

a) En **matèria sancionadora**, reiterada jurisprudència de la qual són mostra les sentències de [13 de desembre de 2012](#), [10 de desembre de 2010](#), [6 d'octubre de 2009](#) i [24 de maig de 2007](#), assenyala que la mera incoació d'un procediment sancionador sense disposar cap mesura cautelar ni establir cap mesura aflictiva o restrictiva sobre la persona interessada és un acte de simple tràmit no susceptible de recurs.

b) En l'establiment de mesures cautelars, indiquen les sentències del Tribunal Suprem de [7 de maig de 1999](#) i de [16 de juliol de 1993](#) que "por ser la paralización de las obras [...] una medida cautelar, o automática, haya de ser irrecurrible, carece de todo fundamento; en ningún sitio del ordenamiento jurídico español está dicho que no se puedan impugnar las medidas cautelares o provisionales (piénsese, por poner ejemplos extremados, en la prisión provisional del proceso penal o en el embargo preventivo del proceso civil). Y es que, en efecto, el acto de iniciación de un expediente sancionador será (y lo es) un acto de trámite irrecurrible (artículo 37-1 de la Ley Jurisdiccional), pero si a él se le añade otro acto de efectos inmediatos, tal como la paralización de unas obras, el acto deja de ser de trámite para convertirse en un acto definitivo, que es impugnabile como cualquier otro y por cualquier motivo de fondo a la sazón disponible. Si así no fuera, nadie controlaría la legalidad de la suspensión de las obras o habría que demorar el control para cuando se examinara la legalidad del acto final, resultados ambos carentes de fundamento, porque mientras tanto la empresa puede arruinarse con la paralización de las obras".

c) Els acords adoptats en **matèria de recusació** són actes de simple tràmit no susceptibles d'impugnació independent (Sentència del Tribunal Suprem de [7 de juliol de 2010](#)).

d) Els successius actes que conformen el procediment d'aprovació dels instruments de **planejament urbanístic**, entre aquests l'acord d'aprovació inicial, tenen el caràcter d'acte de tràmit, de manera que només l'aprovació definitiva és susceptible d'impugnació (Sentència del Tribunal Suprem de [28 de juny de 2012](#)). No obstant això, i per via d'excepció, s'ha admès la impugnabilitat autònoma d'actes previs a l'aprovació final quan incorren en una causa de nul·litat de ple dret per defectes de forma que són independents del resultat final del procediment (sentències del Tribunal Suprem de [31 de gener de 2012](#) i de [14 de març de 2011](#)). La jurisprudència puntualitza que la manca de publicació de l'aprovació d'un pla o de les seves determinacions no transforma un acte definitiu en un acte de tràmit, sinó que dona lloc a un acte vàlid però ineficaz (Sentència del Tribunal Suprem d'[11 de desembre de 2013](#)).

e) Respecte als **actes de comunicació**, el Tribunal Suprem adverteix que són actes de tràmit qualificats quan produeixen efectes materials addicionals en la situació preexistent, pel fet d'introduir determinacions no establertes en una autorització (Sentència del Tribunal Suprem de [29 d'abril de 2015](#)), o quan es comunica com a efecte de l'entrada en vigor d'una norma que suspèn la tramitació d'una sol·licitud (Sentència de [2 de març de 2012](#)).

f) Determinats **actes d'iniciació** de procediments administratius han estat considerats per la jurisprudència com susceptibles d'impugnació autònoma pels efectes addicionals que, d'acord amb la llei, produeix l'acte d'iniciació mateix. Així, la Sentència del Tribunal Suprem de [31 de gener de 2012](#) considera que l'acte d'iniciació del procediment d'atermenament del domini públic maritimoterrestre "no es un mero trámite desde el momento en que, por imperio de la Ley (artículos 12 y siguientes de la Ley 22/1988, de Costas), conlleva unos determinados efectos sobre la propiedad de los bienes afectados por el procedimiento en cuestión y supone la suspensión del otorgamiento de concesiones".

Així mateix, el Tribunal Suprem considera que la iniciació del procediment de declaració com a bé d'interès cultural altera substancialment, tot i que sigui provisionalment, el contingut de facultats i d'obligacions de la persona titular sobre el bé afectat (Sentència de [9 de febrer de 2010](#)), de manera que és impugnable.

A la mateixa solució arriba la Sentència de [7 de novembre de 2008](#), en considerar que l'acte administratiu d'inici d'un procediment d'expulsió d'una persona estrangera que inclou una proposta al jutge d'ingrés en un centre d'internament de la persona interessada, inclou una determinació que n'afecta la situació personal, i per això és impugnable.

Respecte als actes d'iniciació de procediments de concurrència competitiva, el Tribunal Suprem considera que no es tracta en aquest cas de mers actes de tràmit, perquè defineixen el marc en què s'ha de desenvolupar la participació i delimiten els drets de participació de les persones interessades (Sentència de [17 de maig de 2005](#)).

En canvi, quan es tracta d'un mer acte de tràmit iniciador d'un procediment per a la comprovació i la investigació tributària d'una persona contribuent, no es considera impugnable (Sentència del Tribunal Suprem d'[1 de març de 2012](#)).

g) Quant a l'emissió d'**informes**, tot i que puguin ser considerats actes mitjançant els quals l'Administració emet un judici tècnic o jurídic sobre qualsevol assumpte de la seva competència, no poden ser considerats, en principi, un acte administratiu susceptible de revisió independent i aïllada (Sentència del Tribunal Suprem de [6 d'abril de 2004](#)).

h) Pel que fa a la declaració d'impacte ambiental, d'acord amb la jurisprudència es configura com un acte instrumental, al servei de la resolució que pugui adoptar l'òrgan substantiu, que s'insereix dins del procediment corresponent, per la qual cosa no és susceptible d'impugnació autònoma (sentències del Tribunal Suprem de [2 de febrer de 2016](#) i de [13 de març de 2012](#)). No obstant això, la resolució per la qual s'acorda que la declaració d'impacte ambiental no és necessària és recurrible, perquè és un acte que determina la impossibilitat de continuar el procediment (Sentència del Tribunal Suprem de [8 d'abril de 2011](#)).



## **Pablo Herráez Vilas**

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