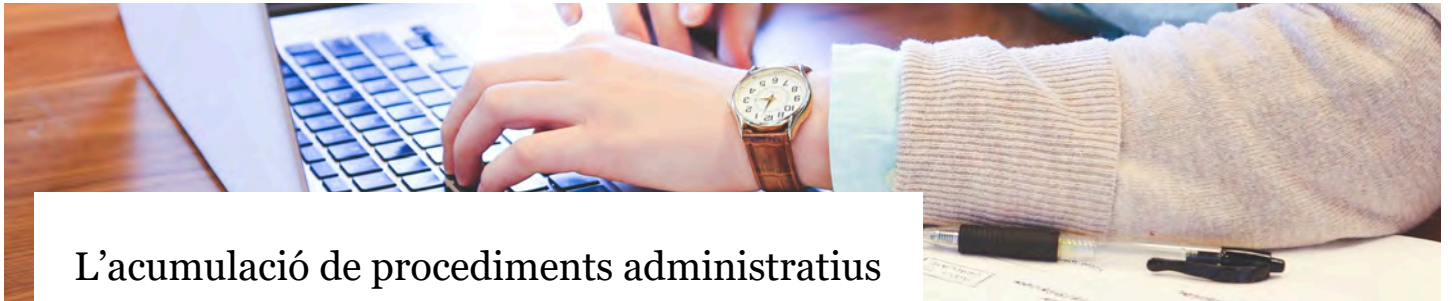


# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



## L'acumulació de procediments administratius

30-07-2021

### 1. Antecedents

L'acumulació de procediments administratius s'introdueix en l'ordenament jurídic administratiu mitjançant la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958 (LPA), amb la finalitat declarada en l'exposició de motius -que es considera el propòsit essencial de la llei- de "poner fin a la multiplicidad de expedientes que hasta ahora, en ocasiones, se exigían para resolver completamente un mismo asunto, lo que podía dar lugar a resultados contradictorios en las gestiones realizadas ante los distintos Departamentos o Centros que de algún modo intervenían en dicho asunto con menoscabo de la unidad de la Administración, cuyas declaraciones de voluntad frente a los administrados han de ser siempre únicas si en definitiva se trata de una misma y única petición."

En efecte, la LPA consignava dues modalitats d'acumulació de procediments:

- L'acumulació obligatòria, recollida en l'article 39, que exigia la instrucció d'un únic procediment i l'emissió d'una única resolució en el cas d'autoritzacions i concessions en què intervenien amb facultats decisòries diversos departaments ministerials o diversos centres directius del mateix ministeri, tot i referir-se a un sol assumpte o objecte.
- L'acumulació potestativa, establerta en l'article 73, que habilitava el o la cap de la secció o dependència en què es tramitava un procediment, per pròpia iniciativa o a instància de les persones interessades, a acumular-lo a d'altres amb què tingués una íntima connexió.

La Llei 30/1992 va recollir l'acumulació de procediments en l'article 73 en termes molt similars a la llei predecessora, però amb dos canvis rellevants: desapareix la iniciativa de les persones interessades per promoure l'acumulació de procediments, i s'hi afegeix l'íntima connexió com a supòsit habilitant per dur a terme l'acumulació la identitat substancial dels procediments. Així mateix, va mantenir vigent l'acumulació obligatòria establerta en la LPA mitjançant la disposició derogatòria única 3.b.

La versió vigent que estableix l'article 57 de la Llei 39/2015 és la següent:

"L'òrgan administratiu que iniciï o tramiti un procediment, independentment de quina hagi estat la forma d'iniciació, en pot disposar, d'ofici o a instància de part, l'acumulació a d'altres amb els quals tingui una identitat substancial o una íntima connexió, sempre que sigui el mateix òrgan qui hagi de tramitar i resoldre el procediment.

Contra l'acord d'acumulació no és procedent cap recurs."

## 2. Concepte

"Acumular" significa unir o ajuntar una cosa a una altra, de manera que acumular procediments és acoblar-los per convertir-los en una única unitat de tramitació. El Tribunal Suprem, en la Sentència de [6 de maig de 2011](#), afirma que l'acumulació "es una técnica de dirección del procedimiento que busca la congruencia en la actuación y manifestación de voluntad de la Administración, evitando resoluciones contradictorias para resolver un mismo asunto, lo que, además de perturbador del quehacer administrativo, resulta perjudicial para los propios interesados".

L'efecte essencial de l'acumulació, assenyala el Tribunal Suprem, és que totes les qüestions a resoldre han de ser examinades en un sol procediment i decidides en un únic acte final. És, indiscutiblement, un dels mecanismes a través del qual s'instrumenta l'aplicació del principi de celeritat a què l'article 71.1 de la Llei 39/2015 sotmet el procediment administratiu, i del principi de simplificació proclamat per l'exposició de motius com un dels objectius de la Llei. Amb l'acumulació, es reconduïxen dos o més procediments administratius a un de sol, amb el consegüent estalvi de recursos i de temps de tramitació. No hi ha acumulació quan s'apliquen criteris uniformes en relació amb factors o característiques comuns, sempre que la tramitació es faci en expedients separats (Sentència del Tribunal Suprem de [27 d'octubre de 2014](#)).

## 3. Naturalesa jurídica

L'acumulació és una [qüestió incidental](#) de les que disposa l'article 74 de la Llei 39/2015. Per tant, no produeix la suspensió de la tramitació (Sentència del Tribunal Suprem de [6 de maig de 2011](#)), i té caràcter discrecional, com ha assenyalat la jurisprudència (Sentència del Tribunal Suprem de [30 de novembre de 1999](#)), segons el precepte que la regula ("l'òrgan administratiu [...] pot disposar [...]").

## 4. Modalitats

Ja hem avançat que l'acumulació es va plantejar inicialment com a obligatòria per a determinats casos i, amb caràcter general, com a facultativa. Actualment, la Llei 39/2015 només disposa l'acumulació facultativa, tot i que a la legislació sectorial podem trobar algun supòsit d'acumulació obligatòria, com el que estableix l'article 230.1 de la [Llei general tributària](#), sobre l'acumulació de les reclamacions economicoadministratives.

L'article 66.2 de la Llei 39/2015 estableix un supòsit anàleg a l'acumulació que obra abans de la iniciació del procediment i que permet que es formulin en una única sol·licitud les pretensions corresponents a una pluralitat de persones que tinguin un contingut i un fonament idèntic o substancialment similar.

## 5. Règim jurídic

La jurisprudència considera que, a manca de prohibició normativa expressa, l'acumulació es pot aplicar a qualsevol tipologia de procediments i, en concret, també als procediments sancionadors (Sentència del Tribunal Suprem de [6 de maig de 2011](#)).

L'acumulació es pot acordar tant en els procediments iniciats d'ofici com a instància de persona interessada (diu la Llei, independentment de quina hagi estat la forma d'iniciació), i en qualsevol moment processal en què es trobi. Com assenyalava l'exposició de motius de la LPA, l'acumulació obra "no solo al incoarse el procedimiento sino con posterioridad", i ho reflecteix la Llei 39/2015 en atribuir la potestat d'aplicar-la a l'"òrgan administratiu que iniciï o tramiti un procediment". Fins i tot en el cas que l'acumulació s'acordi en la resolució final no comporta vulneració del procediment, assenyalava el Tribunal Suprem en la Sentència de [18 de desembre de 1998](#), perquè la naturalesa de l'acte d'acumulació és la de ser un acte de tràmit.

Quant a la iniciativa de l'acumulació, el precepte vigent deixa clar que pot ser d'ofici o a instància de part, com també ho determinava l'antic article 73 de la LPA, a diferència de l'article 73 de la Llei 30/1992, que guardava silenci a aquest respecte, de què s'indueix la tesi que només es podia plantejar d'ofici.

En tractar-se d'un acte pel qual s'exerceixen potestats discrecionals, l'acord d'acumulació ha de ser motivat (art. 35.1.i de la Llei 39/2015) i és irrecurrible, sens perjudici que, com assenyalava l'article 112.1 de la Llei 39/2015, "les persones interessades poden al·legar l'oposició a aquest acte de tràmit per a la seva consideració en la resolució que posi fi al procediment". La Sentència del Tribunal Suprem de [8 d'octubre de 1988](#) no troba motiu d'invalidesa perquè l'acord d'acumulació no es notifiqui a la part, atesa la intranscendència d'aquest defecte quan la norma disposa que contra dit acord no es pot interposar recurs. Així mateix, la Sentència de [24 de juny de 1999](#), del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya considera que la no notificació de l'acumulació d'expedients a la persona interessada no causa indefensió efectiva.

## 6. Efectes

Com s'ha dit, l'efecte essencial de l'acumulació és que els diversos procediments es tramiten i es resolen en un de sol. Per això, com assenyalava el Tribunal Suprem (Sentència de [6 de maig de 2011](#)), "cuando alguno de los procedimientos que se acumula se encuentra en una fase de procedimiento más avanzada que los otros, su tramitación se suspenderá hasta que los demás lleguen al mismo estado de tramitación, por lo que también carece de relieve la mayor o menor antigüedad de los que se refunden".

Així mateix, el fet que s'acumulin procediments no provoca cap efecte material respecte a cadascun. La mateixa sentència del Tribunal Suprem indica que "Los expedientes acumulados conservan identidad y ni la acumulación sana la caducidad del procedimiento que había incurrido en ella [...] ni la declaración de caducidad de éste extiende tal defecto al otro que no había caducado".

Un altre efecte de l'acord d'acumulació és el trasllat de la competència a l'òrgan que dicta la resolució final. Sobre aquest particular, la Llei 39/2015 condiona l'acte d'acumulació al fet que sigui el mateix òrgan qui hagi de tramitar i resoldre el procediment.

## 7. La identitat substancial o l'íntima connexió

Tant la identitat substancial com l'íntima connexió són conceptes jurídics indeterminats, per la qual cosa, com assenyala al Tribunal Suprem citant doctrina de l'Audiència Nacional (Sentència de [14 de desembre de 2017](#)), aplicar-les "precisa de la concreció adequada a las circunstancias concurrentes en cada caso cuya valoración lleva a una única solución justa, jurisdiccionalmente controlable, que debe adoptarse por la Administración [...], sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa".

Hem d'examinar alguns supòsits extrets de la jurisprudència per il·lustrar quan es dona i quan no es dona la identitat substancial o l'íntima connexió. Hi ha íntima connexió en els casos següents:

- Quan tres recursos es dedueixen contra el mateix acte i contra el mateix aspecte de l'acte (Sentència del Tribunal Suprem de [22 de juliol de 1992](#)).
- Entre les denúncies formulades contra una determinada empresa en els casos d'incidències continuades de l'entitat expedientada en infraccions idèntiques (Sentència del Tribunal Suprem de [8 d'octubre de 1988](#)).
- Quan les obres objecte de tres sol·licituds de llicència d'obres es refereixen al mateix local (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [24 de juny de 1999](#)).
- Quan dues sol·licituds d'autorització per a la instal·lació d'una farmàcia recauen sobre el mateix nucli de població (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [21 de febrer de 2000](#)).

No es dona l'íntima connexió quan cada procediment té la seva pròpia singularitat. En paraules del Tribunal Suprem (Sentència de [30 de novembre de 1999](#)):

"No existe esa conexión entre un procedimiento de jubilación por incapacidad permanente, que en el caso examinado se incoa y se sigue a instancia del propio interesado y un procedimiento disciplinario dimanante de las diligencias instruidas de resultados de un expediente informativo previo y tras la realización de una inspección por los servicios correspondientes en el juzgado cuya titularidad ostentaba el recurrente."

La conseqüència que s'adopti un acord d'acumulació quan no concorri l'exigida identitat substancial no provoca la nul·litat de la resolució subsegüent, atès que no integra un supòsit de nul·litat radical, i perquè pugui constituir un supòsit d'anul·labilitat cal que causi indefensió a la persona interessada (Sentència del Tribunal Suprem de [28 de maig de 2016](#)).



## **Pablo Herráez Vilas**

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