

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



## Les despeses derivades de la pràctica de la prova en el procediment administratiu

19-04-2022

La pràctica de la prova en el procediment administratiu implica, en un bon nombre de supòsits, la mobilització de recursos personals i materials que tenen un cost econòmic. La intervenció de pèrits, la redacció d'informes feta per professionals, la pràctica de diligències tècniques com ara proves analítiques o aixecaments topogràfics i, fins i tot, el desplaçament dels testimonis que han de declarar en un procediment administratiu donen, o poden donar lloc, a generar uns honoraris o unes despeses que necessàriament s'han de satisfer.

En general, l'administració instructora es fa càrrec dels costos que comporta tramitar el procediment com a conseqüència del principi d'impuls d'ofici del procediment. Això és així, però hi ha supòsits en què normativament s'ha establert un cost específic a càrrec de la persona interessada per tramitar un determinat procediment o per dur a terme tràmits concrets. Només cal fer un petit repàs, per exemple, del fet imposable de moltes de les taxes regulades en el [text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya](#), aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, per trobar taxes associades a la tramitació de procediments administratius. Aquesta realitat posa en relleu dos aspectes clau que cal tenir en compte quan es parla de qui s'ha de fer càrrec de les despeses que generi la prova en el procediment administratiu:

- Hi ha procediments per a la tramitació dels quals l'Administració cobra a les persones interessades una taxa, però l'import no cobreix necessàriament totes les despeses derivades de la prova que es pugui practicar en el procediment corresponent, especialment de la prova proposada per la persona interessada, ni tampoc les despeses de la prova practicada d'ofici, que, atesa la singularitat o l'excepcionalitat, no estigui considerada en la quantificació de la taxa.
- Hi ha diligències de prova que tenen assenyalada una taxa, per la qual cosa si la persona interessada sol·licita incorporar-se a un determinat procediment administratiu, esdevé subjecte passiu de la taxa.

Amb aquestes consideracions queda centrat el problema, i la pregunta que ens plantegem és: qui s'ha de fer càrrec de la despesa derivada de la pràctica de la prova quan no hi hagi una regulació específica que ho determini?

De manera intuïtiva, sembla que s'ha de fer càrrec dels costos de la prova qui la proposi. Aquesta és la solució a la qual arriba la Llei d'enjudiciament civil, que en l'article 241.1, que no es refereix específicament a la prova sinó a les costes i despeses del procés, estableix que: "Exceptuant el que disposa la Llei d'assistència jurídica gratuïta, cada part ha de pagar les despeses i costes del procés causades a la seva instància a mesura que es vagin produint."

Però aquesta opció no és la que recull la normativa sobre procediment administratiu comú, que resol la qüestió amb una formulació força críptica. En efecte, l'apartat 3 de l'article 78 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, no estableix una regla general sobre a qui correspon fer-se càrrec de la despesa derivada de la pràctica de la prova, sinó que només regula el supòsit de les proves en les quals dur-les a terme impliqui despeses que no hagi de suportar l'Administració, i indica que, en aquest cas, l'Administració en pot exigir l'avançament, a reserva de la liquidació definitiva, un cop efectuada la prova.

D'aquest precepte extraïem que no totes les despeses de la prova proposada per la persona interessada són al seu càrrec, sinó només quan no les hagi de suportar l'Administració, i amb aquesta proclamació el procediment administratiu comú s'aparta de la regla que hem titllat d'intuïtiva i que recull la Llei d'enjudiciament civil. Però no se n'aparta del tot. No hi ha cap notícia en la Llei 39/2015 sobre els costos de la prova practicada d'ofici, per la qual cosa hem d'entendre que són a càrrec de l'Administració.

En resum, l'Administració es fa càrrec de la despesa derivada de la prova practicada d'ofici i també de la proposada per la persona interessada, llevat que no tingui l'obligació de suportar-la. Així doncs, la qüestió rau en aquest punt que cal desentranyar: quines són les despeses que no ha de suportar l'Administració en la pràctica de la prova proposada per la part. En aquesta ocasió la jurisprudència menor ens ofereix una aproximació a la resposta.

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de [16 de setembre de 2002](#), davant la manca d'especificació legal de quines són aquestes despeses, considera que depèn del profit o el resultat que hagi tingut la pràctica d'aquestes proves per a la persona recurrent, i de la resolució de l'assumpte. En el cas que s'analitza, es discuteix sobre qui s'ha de fer càrrec d'uns honoraris notariais per haver dut a terme una acta, i el Tribunal conclou que ha de ser l'Administració, perquè, malgrat que hagi estat la persona interessada qui ha sol·licitat la pràctica de la prova, atès que es tracta d'un procediment de determinació de la responsabilitat patrimonial en què ha resultat responsable l'Administració, la persona interessada no té el deure jurídic de suportar les despeses de la prova.

El Tribunal Superior de Justícia de Navarra, en la Sentència de [16 d'octubre de 2001](#), utilitza un argument similar per arribar a un resultat contrari. En aquest cas es conclou que les despeses de la prova instada per la persona interessada són al seu càrrec ja que no deriven del funcionament anormal de l'Administració sinó de la pràctica d'una prova documental.

Una altra sentència, la del Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa de [22 d'abril de 2021](#), dirimeix a qui correspon pagar un dia de servei dels agents de l'Administració que havien de declarar en un procediment administratiu, més el cost del desplaçament, que havia demanat la persona interessada per contradir la prova practicada d'ofici, i que l'Administració pretenia que se'n fes càrrec. És molt interessant el raonament del Tribunal:

"En primer lugar, no estamos ante una prueba del interesado, sino ante una prueba de la Administración, que el interesado quiere someter a la debida contradicción. En segundo lugar, no es cierto que atender a este tipo de obligaciones no forme parte del servicio, pues sí lo forma, como todas las obligaciones legales de los agentes relativas al cumplimiento de sus funciones, de modo que no tiene sentido obligar a abonar el coste de un día de servicio, pues no se ha perdido un día de servicio. Por otro lado, el interesado no solicita que los agentes se desplacen a su propio lugar de domicilio, o a otro lugar, sino al lugar en que se instruye el asunto, sin que el actor tenga responsabilidad alguna en hecho de que se instruya en lugar diferente al del acaecimiento de los hechos, siendo ello consecuencia de la propia organización administrativa."

La conclusió és que en un supòsit com aquest, en què la persona interessada vol contradir la prova aportada per l'Administració, l'Administració té el deure de suportar la despesa en què incorren els seus agents. De fet, declara que es tracta d'una actuació que forma part del servei ordinari i no ha de ser rescabada per la persona interessada.

En un altre context, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en la [Sentència de 2 de març de 2004](#), exclou l'Administració del pagament de les despeses per l'elaboració d'un dictamen pericial i la documentació fotogràfica associada perquè: "Tales gastos no derivan directamente del funcionamiento de la Administración que aquí se enjuicia, sino de la práctica en el procedimiento administrativo de una actividad probatoria."

I en altres supòsits, l'òrgan judicial, en aquest cas el Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa, aplica el criteri d'imputar la despesa de la prova a qui la sol·licita ([Sentència de 28 de desembre de 2009](#)).

En la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de [18 de maig de 1999](#), es planteja una situació singular. Se suscita qui s'ha de fer càrrec del pagament de les despeses derivades d'una prova sol·licitada per la persona interessada. En aquest cas l'administració instructora del procediment n'ha encarregat l'elaboració a una institució (es tracta de la designació d'una persona perita en un col·legi professional). El Tribunal sentència que, en haver estat l'Administració qui ha fet en el seu propi nom l'encàrrec, n'ha de pagar el cost a qui el va executar, ja que els preceptes de la normativa aplicable en matèria de procediment administratiu (en aquest cas, la Llei 30/1992) diu que "al contemplar la realización de pruebas que impliquen gastos que no deba soportar la Administración no excluyen que esta los satisfaga a reserva de repetir la liquidación definitiva contra quien corresponda, a quien incluso podrá exigir el anticipo de los mismos".

Resten per comentar les determinacions legals sobre el pagament de les despeses de la prova recollides en la part final de l'article 78.3 de la Llei 39/2015, que estableix que l'Administració "en pot exigir l'avançament, a reserva de la liquidació definitiva, un cop efectuada la prova. La liquidació de les despeses s'ha de practicar unint els comprovants que n'acreditin la realitat i la quantia".

El problema sobre el qual s'han pronunciat els tribunals és el que deriva de l'exigència d'un dipòsit previ. El Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura, en les sentències de [18 de març](#) i d'[11 de maig de 1999](#), amb referència al precepte de la Llei 30/1992, i conformement amb la normativa vigent, indica que:

"Este precepto prevé unos condicionantes como son, que se trate de prueba a instancias del interesado, y que se considere que ese gasto no debe ser soportado por la Administración. Si concurren esos dos condicionantes, podrá exigirse la provisión, en caso contrario no."

Per això, no és admissible que s'exigeixi un dipòsit o una provisió de fons quan la persona interessada no hagi sol·licitat cap prova (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Navarra de [24 de setembre de 1998](#)), tot i que després se'n dugui a terme la liquidació definitiva (Sentència del Tribunal Suprem de [28 de novembre de 2001](#)).



## **Pablo Herráez Vilas**

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