

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



La terminació del procediment per impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes

01-06-2022

## 1. Les coses impossibles...

Entre les formes de terminació del procediment administratiu, probablement la més inusual en la pràctica administrativa és la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes, recollida avui en l'article 84.2 de la Llei 39/2015, a la qual es dedica molt poc espai en la regulació del procediment administratiu comú. El fet que apareix poc i l'escassa regulació que la sustenta fan que aquesta figura sigui molt desconeguda en general.

El precepte va ser introduït en l'ordenament jurídic per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en l'article 87.2, i la redacció final va ser suggerida pel Consell d'Estat en el Dictamen [1076/1991](#).

Aquesta no és l'única ocasió en què la Llei 39/2015 parla d'impossibilitat, perquè ho fa també per identificar una de les categories d'actes nuls (els que tinguin un contingut impossible, article 47.1.c) i quan estableix límits a les mesures provisionals o fixa els fonaments de la suspensió dels actes, per referència als perjudicis de reparació difícil o impossible (art. 56.4 i 108, respectivament), entre d'altres.

El concepte d'*impossibilitat* en sentit estricte pot presentar problemes d'intel·ligibilitat, com ho demostra la definició d'Aristòtil al [llibre 5 de Metafísica](#), segons la qual "l'impossible és allò el contrari del qual és absolutament vertader", per la qual cosa és més recomanable una visió més intuïtiva i pràctica dient que en el procediment administratiu quelcom és impossible quan no pot ser assolit de cap manera raonable. En particular, quan parlem de la impossibilitat material de continuar el procediment ens referim al fet que la finalitat del procediment, que és que es dicti una resolució sobre el fons de l'assumpte, no pot ser assolida per una causa de naturalesa fàctica que ho impedeix.

És un principi general del dret que ningú no està obligat a les coses impossibles, o que allò impossible no produeix cap obligació ("impossibilium nulla obligatio est", recollit al [Digest 50.17.185](#) de Justinià), com ha reconegut el Tribunal Suprem (Sentència de [30 de gener de 1997](#)), en

què indica que “no puede tenerse por legítimo un fin de imposible cumplimiento, ni reconocérsele fuerza jurídica alguna”.

## 2. Règim jurídic

Si atenem a la literalitat de l'article 84.2 de la Llei 39/2015, la impossibilitat material de continuar el procediment en produeix la terminació amb independència que es dicti la resolució que la declari. Per tant, la resolució dictada amb posterioritat a l'aparició de la causa sobrevinguda ha d'establir com a data de producció dels efectes extintius del procediment la de la producció de la causa sobrevinguda o, almenys, la data en què es té constància en el procediment de l'existència de dita causa sobrevinguda.

L'article 21.1 de la Llei 39/2015, que regula l'obligació de resoldre, no tracta en puritat de la resolució que s'ha de dictar en el supòsit d'impossibilitat material de continuar el procediment, sinó d'un dels casos en què es produeix dita impossibilitat, que és la desaparició sobrevinguda de l'objecte del procediment. Per a aquest cas, la Llei ofereix una solució que, per analogia, es pot fer extensiva a la totalitat dels supòsits que comportin la impossibilitat material de continuar el procediment, i indica que “la resolució consisteix en la declaració de la circumstància que concorri en cada cas, amb indicació dels fets produïts i de les normes aplicables”.

Per tant, l'Administració ha de dictar en aquest cas una resolució merament declarativa adequadament integrada pels elements habituals de la motivació dels actes administratius. Motivació que és exigida de forma expressa tant per l'article 84.2 com per l'article 35.1.g de la Llei 39/2015.

No és sobrer recordar que en la redacció original continguda en la Llei 30/1992 de la regulació de l'obligació de resoldre s'excloïa d'aquesta obligació els procediments en què s'hagués produït la pèrdua de l'objecte (art. 42.1). Aquesta exclusió va ser rectificada amb la reforma operada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, que introdueix la redacció que actualment trobem a la norma vigent.

## 3. Supòsits

Atès el caràcter obert que té el supòsit de fet que regula l'article 84.2 de la Llei 39/2015 (les “causes sobrevingudes”), no és possible ni convenient establir normativament amb quines situacions de la vida real es correspon, per la qual cosa els tribunals de justícia han assumit la funció de declarar, normalment cas per cas i en alguna ocasió de forma general, en quins supòsits s'ajusta a dret la terminació del procediment administratiu emparada en l'article esmentat.

Resulta molt interessant la Sentència del Tribunal Suprem d'[11 d'octubre de 2016](#), en la qual s'enumera de forma molt didàctica un conjunt de casos en què, en abstracte, es pot produir la terminació del procediment per impossibilitat material de continuar-lo (es refereix a l'antic article 87.2 de la Llei 30/1992, d'idèntic contingut que el vigent). La Sentència assenyala que en aquesta categoria de terminació del procediment:

“Se incluyen supuestos como la desaparición física del interesado o interesados cuando no pudiesen sucederle sus herederos, las novedades o reformas legislativas, la modificación de la realidad física del objeto del procedimiento, la variación del estatus jurídico de los interesados...; luego incoado un procedimiento sobre la base de una determinada normativa, la modificación o derogación de esta puede privarle de razón de ser y producirse, en consecuencia, su terminación; así pensando en la serie de procedimientos para obtener licencias, autorizaciones o permisos, por exigirlo las disposiciones reguladoras de la intervención administrativa en materia económica, la

derogación de esas disposiciones y consiguiente liberalización de las actividades antes sujetas a tales limitaciones supone que esos procedimientos dejaron de tener razón de ser y, por tanto, se produjo su terminación.”

Es pot esmentar també la Sentència del Tribunal Suprem de [12 de novembre de 2012](#), que es planteja una lectura més estreta del precepte (parla també del precepte vigent amb anterioritat a la Llei 39/2015) i avança la hipòtesi que només sigui aplicable al supòsit de desaparició de l'objecte del procediment, però conclou que hi ha més supòsits -com ja hem avançat en comentar l'article 21.1 de la Llei 39/2015:

“Esta previsión parece referirse a la extinción del objeto mismo sobre el que el procedimiento versa (por ejemplo, la doctrina legal y científica ha reconocido el incendio de instalaciones industriales sobre las que se tramitaba un procedimiento para la concesión de incentivos económicos), pero también puede comprenderse la extinción de una persona jurídica o la muerte de la persona física, cuando el procedimiento es de carácter personalísimo y no admite la transmisión a los herederos.”

Un cop fixada aquesta doctrina general, podem repassar alguns dels supòsits que ha analitzat la jurisprudència que poden servir per donar més llum sobre quan resulta aplicable la forma de terminació del procediment que estem examinant.

Un dels supòsits més comuns que trobem a la jurisprudència sobre la terminació del procediment per impossibilitat material de continuar-lo, deriva de la mort de la persona interessada en el procediment. Recordem que l'article 4.3 de la Llei 39/2015 estableix que “Quan la condició d'interessat derivi d'alguna relació jurídica transmissible, el drethavent succeeix en aquesta condició sigui quin sigui l'estat del procediment”.

Per tant, el dret positiu reconduïx la condició de persona interessada als drethavents o hereus en el cas de successió, llevat dels casos en què es tracti d'un dret personalíssim o quan la mort de la persona fa inviable la continuació del procediment. Per exemple, assenyala la Sentència de [12 de novembre de 2012](#) en relació amb una sol·licitud d'obertura i concessió d'una oficina de farmàcia d'una persona que posteriorment va morir:

“Es obvio que para poder ser interesado en estos procedimientos se precisa tener la condición de licenciado en Farmacia [...]. Una vez fallecido [el sol·licitant], el procedimiento, en lo que a él respecta, carece totalmente de objeto, no pudiendo cumplirse su finalidad porque ya no se le puede adjudicar la farmacia, y por lo tanto existe una clara causa de terminación del procedimiento por razones sobrevenidas, no siendo posible que los herederos se subroguen en su posición, ya que si la finalidad apunta a obtener una Farmacia, por esta vía los herederos no pueden conseguirla, no estando acreditado que ninguno de ellos reuniera los requisitos para poder situarse en la posición jurídica del solicitante [...].”

La Sentència del Tribunal Superior de Galícia de [16 de febrer de 2022](#) accepta la subrogació en un procediment d'obtenció d'ajudes a la dependència dels familiars de la persona sol·licitant i ja morta, en un cas en què l'Administració ha incorregut en demora en la resolució de l'expedient. Indica la citada sentència que:

“Hay situaciones, como la del presente litigio, en las que la Administración ha reconocido a una persona la condición de dependiente, y además en un grado elevado como el III, lo cual genera unos gastos derivados de su atención y en las que por la demora administrativa e incumplimiento

de los plazos previstos en la Ley no se culmina el procedimiento antes de que tenga lugar el fallecimiento del dependiente, por lo que resultaría paradójico, además de injusto y contrario al espíritu de la norma, que se permitiera la decisión de archivo del expediente sin llegar a afrontar el pago que los servicios asistenciales han generado, con lo cual se estaría beneficiando precisamente a quien, por su demora e inacción, ha impedido que en vida del dependiente este recibiera las prestaciones a que tendría derecho. Precisamente para evitar esa situación es por lo que ha de reconocerse que puedan reclamar su importe los familiares próximos del dependiente, como la viuda e hija única, que han afrontado el abono de los gastos asistenciales mientras el expediente estaba paralizado, al ser indudable su carácter de interesadas [...]."

En altres supòsits, la jurisprudència analitza els efectes de la pèrdua per part de la persona interessada d'una condició essencial per a la resolució favorable del procediment. En aquest sentit, el Tribunal Suprem, en la Sentència de [10 de febrer de 2010](#), estima que un expedient de jubilació per incapacitat iniciat amb anterioritat pot continuar i ser resolt un cop arribi la data en què la persona interessada compleix l'edat que legalment produeix la jubilació forçosa, i considera que "si la jubilación por incapacidad puede generar en el interesado esas ventajas jurídicas que no existen en la jubilación por edad, no puede negarse a dicho interesado el derecho de proseguir el expediente dirigido al reconocimiento de esa específica clase de jubilación; y, por esta misma razón, la jubilación por edad no puede ser considerada una imposibilidad de continuación de dicho expediente [...]."

En canvi, l'Audiència Nacional, en la Sentència de [19 d'abril de 2000](#), considera que la separació del servei d'un militar produïda mentre es tramitava un expedient de declaració d'inutilitat física permanent per al servei, provoca la pèrdua de contingut d'aquest expedient atès que té per objecte determinar si un militar de carrera reuneix les condicions psicofísiques necessàries per continuar prestant servei actiu, i en aquest cas la persona interessada ha perdut la condició de militar de carrera. La Sentència de l'Audiència Nacional de [7 d'octubre de 2020](#) també reconeix la impossibilitat material de continuar el procediment en un supòsit molt similar.

L'Audiència Nacional també ha considerat les restriccions pressupostàries en un supòsit molt concret de mala situació financera com a causa de la impossibilitat material de continuar el procediment, en aquest cas d'atorgament de subvencions. A la Sentència de [19 de setembre de 2012](#) s'assenyala que:

"En la resolución recurrida para avalar su pronunciamiento de poner fin al procedimiento de convocatoria sin conceder las subvenciones convocadas, se está alegando la existencia de una imposibilidad material sobrevenida por insuficiencia de crédito presupuestario determinada por la situación financiera del país (situación que a estas alturas no precisa de mayor aclaración vistos los sacrificios que se han impuesto, con base a ella, a los distintos colectivos ciudadanos) con la consiguiente restricción presupuestaria que determina la imposibilidad de atender económicamente a los compromisos de gastos previstos presupuestariamente en relación a convocatorias de subvenciones como la de autos [...]."

Finalment, esmentem la Sentència de [3 de desembre de 2013](#) del Tribunal Suprem, en què corregeix l'actuació administrativa duta a terme per un jurat d'expropiació que va considerar que es donava la impossibilitat de continuar el procediment perquè existien dubtes fundats sobre qui era realment la persona titular de les finques objecte de l'expropiació. En aquest cas, el Tribunal Suprem raona que:

“En el presente caso ni hay causa sobrevenida ni imposibilidad de continuar el procedimiento, salvo que lo que se quiera decir, pero no se dice, al menos en la decisión adoptada por el jurado, que los bienes no son propiedad de la expropiada, pero en tales casos no es que exista imposibilidad y no comporta una terminación del procedimiento en el sentido a que se refiere el precepto, sino que es el jurado el que vendría a dejar sin efecto todo lo actuado [...].”



## **Pablo Herráez Vilas**

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