

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



La prohibició de "reformatio in peius": és aplicable al procediment administratiu?

05-07-2022

## 1. El principi en l'àmbit judicial

La prohibició de *reformatio in peius*, que es pot traduir per “reforma cap a pitjor”, “reforma en perjudici” o “reforma pejorativa”, és un principi d’origen processal que recull la legislació administrativa, però que només és aplicable en determinats supòsits.

En l'àmbit judicial, la prohibició de reforma pejorativa es vincula a la tutela judicial efectiva, regulada a l'article 24.1 de la Constitució. Així ho ha expressat el Tribunal Constitucional en diverses sentències: “Hemos de recordar que desde las primeras resoluciones de este Tribunal hemos afirmado que la interdicción de la *reformatio in peius*, aunque no esté expresamente enunciada en el artículo 24 CE, tiene una dimensión constitucional, pues representa un principio procesal que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva a través del régimen de garantías legales de los recursos, que deriva, en todo caso, de la prohibición constitucional de indefensión (entre otras, SSTC 54/1985, de 18 de abril, FJ 7; 116/1988, de 20 de junio, FJ 2; 56/1999, de 12 de abril, FJ 2; 16/2000, de 31 de enero, FJ 5; 28/2003, de 10 de febrero, FJ 3; 249/2005, de 15 de noviembre, FJ 5).” ([STC 141/2008, de 30 d'octubre](#), FJ 5.)

El mateix Tribunal s’ha referit a la institució en diversos pronunciaments i n’ha confirmat la transcendència constitucional, en particular, en relació amb el procés penal. En la Sentència [132/2021, de 21 de juny](#), FJ 2, es va atorgar l’empara sol·licitada, ja que es va apreciar que s’havia vulnerat el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, perquè la resolució judicial de segona instància havia agreujat la sanció imposada per la sentència penal dictada en primera instància i impugnada, i que l’agreujament tenia origen en el mateix recurs d’apel·lació interposat per la recurrent. Així, entre altres sancions, la recurrent havia estat condemnada en primera instància a una pena de presó de dos anys per la comissió d’un delictes contra la salut pública, i, en segona instància, l’Audiència Provincial, que va considerar que la primera sentència havia comès un error en determinar l’extensió de la pena, havia elevat la pena de presó fixada a tres anys i un dia. El Tribunal va assenyalar que “La doctrina de este Tribunal Constitucional ha identificado la

*reformatio in peius* con el empeoramiento o agravación de la situación jurídica del recurrente declarada en la resolución impugnada en virtud de su propio recurso, de modo que la decisión judicial que lo resuelve conduce a un efecto contrario al perseguido por el recurrente, cual es anular o suavizar la sanción aplicada en la resolución objeto de impugnación (entre muchas, SSTC 9/1998, de 13 de enero, FJ 2; 196/1999, de 25 de octubre, FJ 3; 203/2007, de 24 de septiembre, FJ 2, o 126/2010, de 20 de noviembre, FJ 3)”.

La prohibició d'empijorament es vincula igualment al principi processal de congruència de les resolucions judicials, en un segon o ulterior grau, que impedeix a l'òrgan jurisdiccional *ad quem* excedir els límits en què el recurrent hagi plantejat el seu recurs contra la resolució de l'òrgan jurisdiccional *a quo*. Dit d'una altra manera, en l'àmbit judicial, la pretensió queda delimitada per allò que l'actor hagi concretat en l'escrit de demanda. El Tribunal Suprem ho ha resumit recentment en els termes següents: “En nuestro sistema procesal el juicio de segunda instancia es pleno, sin más límite que la *reformatio in peius* y la imposibilidad de entrar a conocer sobre aquellos extremos que hayan sido consentidos y no impugnados (*tantum devolutum, quantum appellatum*). En otros términos, no es tanto un juicio nuevo cuanto una *revisio prioris instantiae*, revisión de la primera instancia que permite un nuevo examen completo de la cuestión litigiosa, como bien se ha encargado de enfatizar el Tribunal Supremo (STS 22/04/2016, entre muchas, dada la posición pacífica).” ([STS, Sala Tercera, Secció Sisena, núm. 775/2021, d'1 de juny de 2021](#), recurs núm. 137/2020).

El mateix Tribunal Constitucional pren en compte, com a justificació d'aquest principi, que “de admitirse que los órganos judiciales pueden modificar de oficio en perjuicio del recurrente la resolución por él impugnada, se introduciría un elemento disuasorio para el ejercicio del derecho a los recursos legalmente establecidos en la ley incompatible con la tutela judicial efectiva que vienen obligados a prestar los órganos judiciales (SSTC 114/2001, de 7 de mayo, FJ 4; 28/2003, de 10 de febrero, FJ 3)”, STC 310/2005, de 12 de desembre, FJ 2 i [STC 223/2015, de 2 de novembre](#), recurs 1167/2013, FJ 2.

No obstant això, cal destacar que l'agreujament en segona o ulterior instància judicial s'accepta si no té origen en el mateix recurs interposat per l'interessat. És a dir, amb caràcter general, en una sentència dictada en un procés judicial es pot modificar la decisió continguda en la instància anterior com a conseqüència del recurs interposat per una altra part litigant (o el Ministeri Fiscal, en cas que hi intervingui).

## 2. El principi en l'àmbit administratiu

La regulació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), s'inspira en el principi de *non reformatio in peius* de l'article 88.2, relatiu al contingut de les resolucions dels procediments, per al supòsit que aquests s'hagin iniciat a sol·licitud de l'interessat. La llei de procediment administratiu anterior, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) contenia una determinació equivalent en l'article 89.2.

L'article 88.2 de la LPAC disposa que: “En els procediments tramitats a sol·licitud de l'interessat, la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades per aquest, sense que en cap cas pugui agreujar la seva situació inicial i sens perjudici de la potestat de l'Administració d'incoar d'ofici un nou procediment, si escau.”

D'altra banda, la prohibició de no agreujar la situació inicial de qui insta el procediment també es localitza en l'article 119 de la LPAC, que regula la resolució dels recursos administratius – procediments també iniciats a sol·licitud de l'interessat– i, en particular, en l'apartat tercer, el qual estableix que la resolució del recurs “ha de ser congruent amb les peticions formulades pel recurrent, sense que en cap cas es pugui agreujar la seva situació inicial” (en el mateix sentit, anteriorment ho regulava l'article 113.3 de la LRJPAC).

En l'àmbit administratiu, doncs, la prohibició de reforma peyorativa també es vincula al principi de congruència, però l'aplicació d'aquest darrer principi no és tan rígida com en l'àmbit judicial. L'òrgan administratiu que resol el procediment no està totalment lligat a les pretensions de les parts, ni queda limitat per les qüestions plantejades per les parts. L'article 88.1 de la LPAC estableix que “La resolució que posa fi al procediment decideix totes les qüestions plantejades pels interessats i les altres que se'n deriven”. És a dir, es poden examinar en la resolució final altres qüestions derivades del procediment, però, si es dona aquest supòsit, s'ha de complir el requeriment formal d'atorgar un nou tràmit d'audiència a l'interessat abans de resoldre. El mateix article 88.1 de la LPAC ho concreta de la manera següent: “Quan es tracti de qüestions connexes que no hagin estat plantejades pels interessats, l'òrgan competent es pot pronunciar sobre aquestes, i abans els ho ha de posar de manifest per un termini no superior a quinze dies, perquè formulin les al·legacions que considerin pertinents i aportin, si s'escau, els mitjans de prova.”

### 3. Matèria tributària

En matèria tributària, el principi es recull en l'article 237.1 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària (LGT), que disposa que “Les reclamacions i els recursos economicoadministratius sotmeten a coneixement de l'òrgan competent per a la seva resolució totes les qüestions de fet i de dret que ofereixi l'expedient, hagin estat plantejades o no pels interessats, sense que en cap cas pugui empitjorar la situació inicial del reclamant”. En relació amb aquesta qüestió, es poden trobar diversos pronunciaments judicials que apliquen el criteri mantingut en la [Sentència del Tribunal Suprem, Sala Tercera, Secció Segona, de 29 de setembre de 2014](#), dictada en el recurs núm. 1014/2013, que va acceptar el posicionament de la sentència impugnada i va concloure que “La doctrina que reproducimos en los anteriores fundamentos es la que se contiene en la sentencia impugnada, pues considera que la anulación de una liquidación tributaria por razones de fondo no impide a la Administración liquidar de nuevo si el derecho a fijar la deuda tributaria no ha prescrito y siempre que no incurra en *reformatio in peius*”.

En un sentit similar, vegeu la [STSJ de Catalunya, Sala Contenciosa, Secció Primera, de 15 de gener de 2015](#), núm. 40/2015, recurs núm. 1029/2011 i la [STSJ de Castella i Lleó, Sala Contenciosa, Secció Tercera, d'1 de juliol de 2020](#), núm. 736/2020, recurs núm. 349/2019.

### 4. L'àmbit sancionador

Cal fer notar que no es produeix una reforma peyorativa, en el marc d'un procediment de caràcter sancionador, quan en la resolució es considera que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada en la proposta de resolució. En aquest cas, l'òrgan competent per resoldre es pot apartar de la proposta formulada, però ho ha de notificar prèviament a l'inculpat, a fi de garantir el seu dret de defensa, perquè porti totes les al·legacions que consideri convenientes en el termini de quinze dies (art. 90.2 de la LPAC). És a dir, en la resolució sancionadora no es poden acceptar fets diferents dels determinats en la instrucció del procediment, però sí que es poden qualificar d'una altra manera i, en els casos en què la diferent

valoració jurídica comporti un agreujament de la situació de l'inculpat –i s'incrementi en la resolució l'import de la sanció econòmica proposada, per exemple–, cal atorgar prèviament un tràmit d'audiència addicional.

Quant als límits del principi, en l'àmbit sancionador, vegeu la [STS, Sala Tercera, Secció Tercera, de 29 de març de 2021](#), núm. 457/2021, recurs núm. 3006/2020.

#### 5. Matèria de contractació

El Tribunal Català de Contractes del Sector Públic ha destacat en diverses resolucions de recursos especials en matèria de contractació que, si aprecia vicis o incompliments en els actes impugnats, d'acord amb l'article 57.2 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), ha d'anul·lar l'acte o actes afectats i ordenar retrotraure les actuacions al moment anterior en què es va produir el vici, però sense que pugui substituir la competència dels òrgans de contractació, i fa esment a altres límits de la seva actuació: “De la mateixa manera, aquest Tribunal no és tampoc un òrgan fiscalitzador i queda limitat per les alegacions de les parts i el *petitum* de la recurrent, amb el límit de les exigències del principi de congruència i la prohibició de l'anomenada *reformatio in peius*, com no pot ser d'una altra manera [...]” (Resolució núm. [249/2021](#), recurs N-2021-0014; i, en sentit equivalent, resolucions núm. [54/2022](#), recurs N-2021-0204; núm. [366/2020](#), recurs N-2020-209, i núm. [391/2020](#), recursos N-2020-234 i N-2020-264).

#### 6. Doctrina d'òrgans consultius

La Comissió Jurídica Assessora, en el [Dictamen 82/2015](#), va examinar un procediment de revisió d'ofici en relació amb la resolució d'un recurs d'alçada, instat per un recurrent que havia vist desestimada en via administrativa la seva pretensió, el qual fonamentava la causa de nul·litat en el fet que la resolució del recurs incorria, al seu parer, en una reforma pejorativa. En síntesi, alegava que la resolució del recurs, interposat contra un requeriment de retirada d'unes màquines recreatives, s'havia de limitar a confirmar o retirar l'ordre de retirada de les màquines, però no pas a analitzar la declaració d'extinció de les autoritzacions. L'alt òrgan consultiu, després d'analitzar les circumstàncies del cas i l'objecte del procediment, no va compartir aquest criteri: no va apreciar ni la incongruència al·legada respecte d'allò sol·licitat en el recurs, ni que es produís la *reformatio in peius* invocada. Per tant, es va descartar la concurrència de la causa de nul·litat de ple dret de manca total i absoluta de procediment.

Més recentment, el mateix òrgan consultiu ha tingut ocasió de referir-se al principi que es comenta en el Dictamen 190/2022 i ha subratllat que no resulta aplicable als procediments administratius iniciats d'ofici.

#### 7. Es produeix una reforma pejorativa...

Segons es dedueix de la [Sentència del Tribunal Suprem, Sala Tercera, Secció Sisena, de 2 d'octubre de 2015](#), dictada en el recurs núm. 70/2014, es va apreciar que s'havia produït una infracció de la prohibició de reforma pejorativa en un recurs interposat en el marc d'un procediment d'expropiació, en què es va agreujar la situació del recurrent, perquè es va reduir el preu just de l'expropiació, reconegut prèviament en via administrativa. El Tribunal raonava que el principi de prohibició de *reformatio in peius* “impide al órgano judicial *ad quem* exceder de los límites en que esté planteado el recurso, acordando una agravación que tenga su origen en el recurso interpuesto” i afegeix que “el principio se verá infringido si el valor total del suelo que resulte de aplicar la ponencia de valores catastrales para el cálculo de su valor residual (junto con el resto de los parámetros para su total determinación) es inferior al determinado por la Comisión Provincial

de Valoraciones (117.653,22), procediendo, en este único particular, estimar el segundo motivo, a fin de completar el Fallo de la Sentencia recurrida mediante el establecimiento de este tope mínimo infranqueable”.

8. No es produceix una reforma peyorativa...

Lògicament, no s'incorre en reforma peyorativa, en el marc d'un procediment administratiu iniciat a sol·licitud de l'interessat, si es desestima la sol·licitud. No es tracta d'un agreujament de la situació del promotor, sinó que es manté la mateixa situació que tenia inicialment.

Tampoc no es produceix, en via de recurs, quan es desestima íntegrament la pretensió del recurrent o si es dona un canvi en els motius determinants de la decisió, quan la decisió que conté la resolució impugnada es manté en els mateixos termes. Dit d'una altra manera, en via de recurs, es poden variar els motius o incrementar-se els arguments que duen a la desestimació de la pretensió del recurrent, sense incórrer en una reforma en perjudici.

D'altra banda, una figura relativament similar es troba en supòsits de procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, en què es produceixin els efectes del silenci administratiu positiu. L'òrgan competent no pot desestimar extemporàniament la sol·licitud mitjançant una resolució expressa, perquè queda vinculat, *ex lege*, pel sentit estimatori del silenci produït (d'acord amb el que estableix l'article 24.3.a de la LPAC). Es podria dir que la resolució expressa posterior a la producció d'efectes del silenci administratiu positiu no pot empitjorar la situació de l'interessat, que ja s'ha vist afavorit pel naixement de l'acte presumpte.

9. Com es valora l'agreujament?

Pel que fa a l'agreujament de la situació de la persona interessada, cal tenir en compte que s'han de valorar totes les pretensions de manera conjunta. La jurisprudència i la doctrina dels òrgans consultius han exigut que el perjudici s'examini de manera global. El Tribunal Suprem, en la [Sentència de la Sala Tercera, Secció Quarta, de 2 de novembre de 2017](#), núm. 1659/2017, recurs núm. 2708/2015, citava un extracte de la Sentència d'1 d'octubre de 2003, dictada en el recurs de cassació núm. 8724/1999, en relació amb l'article 113.3 de la LRJPAC, en què va expressar que “Lo que ocurre es que en determinados supuestos concretos [...] la consideración de si la resolución del recurso de alzada realmente agrava o perjudica la posición de quien lo interpuso ha de partir de una apreciación en conjunto de los pedimentos del solicitante, con el fin de ponderar si, pese a la aparente agravación que la resolución del recurso suponga con respecto a algunos de ellos, la mejora o beneficio obtenido a través de ese mismo recurso, en otros, impide que el resultado global producido haya de considerarse más gravoso para el recurrente que el obtenido antes de ejercitar su impugnación. En ese caso no cabe hablar de *reformatio in peius*, ni consiguientemente de infracción de los artículos 89.2 y 113.3 de la Ley de administraciones públicas”.

Conclusions

En suma, cal recordar que:

- La prohibició de *reformatio in peius* és un principi processal aplicable al procediment administratiu, però només en procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat i, en particular, en recursos administratius.
- S'ha d'evidenciar un agreujament de la situació inicial de la persona promotora del procediment o de la recurrent, sense que es pugui considerar com a tal la mera desestimació de les pretensions, en el benentès que, per determinar l'existència de l'agreujament, que actua com a límit de l'actuació de l'Administració, s'han de valorar les pretensions de l'interessat de manera conjunta.



## **Mònica Puig Campmany**

Lletrada responsable de Serveis Jurídics Generals de la Comissió Jurídica Assessora