

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



## La conservació d'actes i de tràmits

14-07-2023

Una característica del nostre ordenament juridicoadministratiu és la cautela amb la qual s'aplica la teoria de la invalidesa de l'acte administratiu. A aquest respecte podem fer referència a la clàssica doctrina del Tribunal Suprem (Sentència de [20 de juliol de 1992](#)), que proclama que:

“La teoría de la nulidad de los actos administrativos ha de aplicarse con parsimonia, siendo necesario ponderar siempre el efecto que produjo la causa determinante de la invalidez y las consecuencias distintas que se hubieran seguido del correcto procedimiento rector de las actuaciones que se declararon nulas y, por supuesto, de la retroacción de estas para que se subsanen las irregularidades detectadas.”

El fonament directe d'aquesta actitud orientada a la preservació de l'acte, tot i que es vegi afectat per algun grau d'invalidesa, el trobem a la presumpció de validesa de l'acte, recollit a l'article 39.1 de la Llei 39/2015, que al seu torn és una manifestació del principi *favor acti*, que implica que els actes s'han de conservar sempre que sigui possible. Com declara la Sentència del Tribunal Suprem de [23 de maig de 2000](#):

"Así lo aconseja la virtualidad que ha de reconocerse al principio *favor acti* (presente en los arts. 51 y 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y 65 y 66 de la Ley 30/1992) y al mandato constitucional de eficacia administrativa (art. 103 CE), que no parecen tolerar que la formal anulación de una decisión administrativa deba necesariamente comportar la eliminación o destrucción del resultado material de sus actos de ejecución, si tal resultado es útil o beneficioso para los intereses generales."

Una de les manifestacions en el dret positiu del principi *favor acti*, la trobem en la regulació de la conservació d'actes a l'article 51 de la Llei 39/2015, el qual estableix que:

“L'òrgan que declari la nul·litat o anul·li les actuacions ha de disposar sempre la conservació d'aquells actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués comès la infracció.”

Però no és només en relació amb les categories d'invalidesa que trobem determinacions sobre conservació d'actes, perquè l'article 95 de la Llei 39/2015, en regular els efectes de la caducitat com a forma d'extinció dels procediments iniciats a instància de persona interessada, introdueix un paràgraf que no era present a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en el qual s'estableix, d'una manera molt més específica i detallada que en el precepte transcrit anteriorment, que "En els casos en què sigui possible iniciar un nou procediment perquè no s'ha produït la prescripció, s'hi poden incorporar els actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat. En tot cas, en el nou procediment s'han d'executar els tràmits d'al·legacions, proposició de prova i audiència a l'interessat".

En tots dos casos, bé perquè concorre un vici d'invalidesa, bé perquè el procediment no ha arribat a bon port per manca de col·laboració de la persona interessada, té lloc una crisi en l'actuació administrativa que l'ordenament jurídic esmorteix, quan concorren les circumstàncies establertes normativament, i ordena, en el primer cas, la supervivència dels actes i dels tràmits no afectats per la invalidesa i, en el segon cas, obre la possibilitat de preservar els actes i els tràmits no afectats per la caducitat. El Tribunal Suprem (sentències de [15 de juliol de 2015](#), de [29 d'octubre de 2014](#) i de [22 de juliol de 1992](#)) aporta una definició molt esclaridora:

"El principio o doctrina de la conservación de los actos administrativos es una técnica que consiste en separar el acto viciado, de modo que no comunique los efectos del vicio a otros actos independientes de aquel."

El fonament últim de la conservació dels actes administratius està vinculat directament al principi d'eficàcia administrativa, i en ocasions permet aplicar l'equitat que aconsella limitar tant com es pugui les greus conseqüències de la nul·litat per a les persones que hagin de suportar-les sense haver-les causat (Sentència del Tribunal Suprem de [4 de juny de 2008](#)).

En la vessant de la conservació d'actes i de tràmits afectats per un grau d'invalidesa, la dicció legal declara aplicable el precepte als supòsits de nul·litat i d'anul·labilitat, a diferència de la convalidació, que només és aplicable als actes anul·lables, atès que els actes nuls desapareixen del món jurídic (sentències del Tribunal Suprem de [15 de juny de 2015](#) i de [14 d'abril de 2013](#)). La jurisprudència també assenyala que la conservació no es pot aplicar als actes normatius, perquè el precepte està determinat només per als actes administratius (Sentència del Tribunal Suprem de [21 de maig de 2010](#)), i perquè només són compatibles amb la nul·litat plena com a vici d'invalidesa, tant quan vulneren la Constitució, les lleis o qualsevol disposició de rang superior com quan el defecte consisteix en l'omissió de tràmits preceptius (sentències del Tribunal Suprem d'[1 de març de 2013](#) i de [15 d'abril de 2013](#)).

Segons l'article 51 de la Llei 39/2015, la conservació dels actes i dels tràmits correspon a l'òrgan que declari la nul·litat o l'anul·labilitat, però la jurisprudència permet que la pugui acordar l'òrgan executant per raons d'economia, celeritat i eficàcia, sempre que hi concorri el supòsit legal de fet (Sentència del Tribunal Suprem de [28 de juliol de 1986](#)). Alguna sentència, com la del Tribunal Suprem de [20 de febrer de 2007](#), considera que la conservació opera fins i tot en el cas que l'òrgan que declara la invalidesa no es pronuncia expressament sobre la conservació d'actes i de tràmits.

Un dels requisits de la conservació és que només es pot aplicar als actes el contingut dels quals s'hagués mantingut igual si no hagués tingut lloc la infracció. Aquesta inalterabilitat no ha de ser una mera hipòtesi, sinó una certesa, segons diu el Tribunal Suprem en la Sentència de [12 de](#)

[novembre de 2010](#), en un cas de no citació a les persones afectades:

“No se trata de establecer predicciones o presunciones de lo que hubiera, o no, sucedido, si hubieran intervenido en el procedimiento todos aquellos a los que la norma llama a participar y cuya ausencia comportó la nulidad del plan, sino que lo que exige la norma son certezas de que tales actos posteriores hubieran permanecido inalterables.”

La jurisprudència ens ofereix exemples d'aplicació de la conservació d'actes respecte a les proves d'una oposició, que són independents de la que va ser invalidada (Sentència del Tribunal Suprem de [17 de juny de 2009](#)), de la validesa de la constitució d'un tribunal tot i l'exclusió d'un dels seus membres (Sentència del Tribunal Suprem de [4 de juny de 2008](#)), del manteniment de la declaració de necessitat d'ocupació i de l'acord de preu just tot i l'anul·lació de la declaració d'urgent ocupació (Sentència del Tribunal Suprem de [27 de febrer de 2001](#)) i del manteniment de la part dels actes dictats per un ajuntament que afecten el seu terme municipal, tot i que es declarin nuls els que afecten el terme municipal veí (Sentència del Tribunal Suprem de [6 de març de 2001](#)):

“Los actos dictados por el Ayuntamiento de Barcelona son nulos, pero únicamente en cuanto sus determinaciones se refieren a las obras ejecutadas en el término municipal de Sant Cugat del Vallès, porque en cuanto a las ejecutadas en el término municipal de Barcelona (referentes al muro de contención de tierras edificado y a la zona contigua a este, en la extensión que se precisa en los planos obrantes en el expediente) debemos acordar la conservación de dichos actos, conforme a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

El Tribunal Suprem estableix també que la conservació no es pot aplicar més d'una vegada:

"En este sentido, resultan significativas las sentencias de 26 de marzo de 2012 (cas. 5827/2009) y de 14 de junio de 2012 (cas. 6219/2009 y 5043/2009), que resumen la posición de la Sala, basada en la doctrina de la conservación de los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido de no haberse cometido la infracción procedimental que dio origen a la nulidad, así como en la posibilidad de convalidación por la Administración de los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan (art. 66 y 67 de la Ley 30/1992), aunque recuerdan los límites establecidos a partir de la Sentencia de 7 de octubre de 2000 (cas. 3090/94), la prescripción y la santidad de la cosa juzgada, que impide reconocer una tercera oportunidad, en aras del principio de buena fe, al que están sujetas las Administraciones Públicas en su actuación (art. 3.1 de la Ley 30/1992), por la prescripción del abuso de derecho y por el principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución.” (Sentència de [19 de novembre de 2012](#).)

En darrer terme, hem de fer referència a les regles que el Tribunal Suprem estableix per identificar quins són els actes o els tràmits d'un procediment que són susceptibles de conservació. La Sentència de [23 de juliol de 2020](#), en un supòsit de caducitat d'un procediment, amb cita de la Sentència de 9 de maig de 2001, assenyala que:

“El artículo 92.4 de la Ley 30/1992 comporta que la caducidad del expediente no impide que sea iniciado de nuevo en tanto no haya prescrito la infracción [...] Resulta, por lo demás, evidente que el acuerdo de reiniciar el expediente puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia [...] determinaron la iniciación del expediente caducado [...]. Por otra parte, la caducidad del expediente no determina la falta de efectos de los actos que tienen valor independiente, como son las actas e informes y documentos en los que se funda el acuerdo de

inicio, respecto del cual se produjeron con anterioridad. Su incorporación al nuevo expediente determina que dichos documentos queden sujetos al régimen y efectos ligados a este, sin perjuicio de la caducidad del anterior procedimiento y de su falta de efectos en este [...].”

Per tant, es poden incorporar al nou expedient els actes i els documents que siguin independents, que en aquest cas ho són els produïts amb anterioritat a l'inici del procediment. La Sentència de 23 de juliol de 2020 també fa referència a la Sentència de 24 de febrer de 2004, en la qual matisa el caràcter independent que han de tenir els documents del procediment caducat per ser incorporats i indica que no han d'haver sorgit dins d'aquest, tot i que s'hi hagin incorporat:

“Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones [...] lo cual, rectamente entendido, comporta:

- a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal [...].
- b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado [...].
- c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en este a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado [...].
- d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse.
- e) Que por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquel, pues la caducidad 'sanciona' el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de este [...] la decisión contenida en aquel punto segundo de conservar actuaciones de carácter y con valor de prueba practicadas en el procedimiento caducado tras su incoación, y de conservarlas con el designio, como parece evidente, de que surtan efecto en el nuevo procedimiento sancionador que pueda incoarse, no es conforme con la interpretación antes expuesta sobre el significado del mandato legal de 'archivo de las actuaciones'."



## **Pablo Herráez Vilas**

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