

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



Els efectes de l'incompliment dels tràmits d'audiència i al·legacions

18-10-2023

El Tribunal Suprem recentment ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre els efectes de l'incompliment dels tràmits d'audiència i al·legacions, en els quals es concentra una part molt important de l'activitat de la persona interessada durant la instrucció del procediment administratiu.

El tràmit d'audiència és l'únic tràmit del procediment administratiu esmentat expressament a la Constitució, l'article 105.c de la qual estableix que ha d'estar garantit per la llei quan sigui procedent, exigència que la Llei 39/2015 tradueix a l'article 82.4 en la possibilitat de prescindir del tràmit quan no figurin en el procediment ni siguin tinguts en compte en la resolució altres fets, al·legacions i proves que les adduïdes per la persona interessada.

D'altra banda, l'article 76 de la Llei 39/2015 assenyala que les persones interessades, en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència, poden adduir al·legacions i aportar documents o altres elements de judici, que l'òrgan competent ha de tenir en compte en redactar la proposta de resolució corresponent. També es poden fer al·legacions durant el tràmit d'audiència (art. 82.2 de la Llei 39/2015).

La Sentència del Tribunal Suprem de [9 de juny de 2021](#) estableix com a criteri interpretatiu que "la omisión del trámite de audiencia al interesado en un procedimiento no sancionador carece de efecto invalidante cuando no produjo indefensión real, material".

Amb aquest pronunciament, el Tribunal Suprem no fa més que reiterar la doctrina expressada amb anterioritat, per exemple en les sentències de [8 de juny de 2004](#) i de [20 de gener de 2005](#). En les sentències de [3 de juliol](#) i de [12 de setembre de 2023](#), el Tribunal Suprem aprofundeix en l'anàlisi del criteri amb un repàs de la seva pròpia jurisprudència.

Ens recorda el Tribunal Suprem que "el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su

derecho, quedando así supeditada la nulidad de las actuaciones a que su omisión puede dar lugar a que con ella se haya producido indefensión para la parte" (Sentència de [22 de setembre de 1990](#)).

Així mateix, indica que "Es verdad que el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos (sentencia impugnada). Pero esas cualidades sólo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige. De este modo, el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del trámite de audiencia. Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca "diálogo", "participación" y "respeto". Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final" (Sentència de [15 de març de 2012](#)).

El tràmit d'audiència, per tant, no només té per objecte posar a disposició de la persona interessada la documentació que consta a l'expedient administratiu, sinó també escoltar què ha de dir la persona interessada a aquest respecte i fer una valoració del que ha manifestat, per acceptar-ho o rebutjar-ho.

Però, com ja hem avançat, el fet que es produeixin incompliments o irregularitats en el tràmit d'audiència i d'al·legacions no dona lloc necessàriament a la nul·litat del que s'ha actuat. El Tribunal Suprem reconeix que, en atenció a les circumstàncies del cas, el compliment defectuós del tràmit pot donar lloc a un supòsit de nul·litat de ple dret, però també a un vici d'anul·labilitat o, fins i tot, a una mera irregularitat no invalidant, tot recordant que el Tribunal Constitucional, en la Sentència [48/1986, de 23 d'abril](#), va considerar que "una indefensión constitucionalmente relevante no tiene lugar siempre que se vulneren cualesquiera normas procesales, sino sólo cuando con esa vulneración se aparejan consecuencias prácticas consistentes en la privación del derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses del afectado por ella".

El Tribunal Suprem distingeix dues modalitats d'indefensió, la indefensió material i la indefensió formal, i ho explica en la Sentència de [28 de març de 2008](#):

"[...] las situaciones de indefensión han de valorarse según las circunstancias de cada caso, y no nacen de la sola y simple infracción de las normas procedimentales, sino cuando la vulneración de las normas procesales lleva consigo la privación del derecho a la defensa, con perjuicio real y efectivo para los intereses afectados, no protegiéndose situaciones de simple indefensión formal, sino aquellos supuestos de indefensión material en los que se haya podido razonablemente causar un perjuicio al recurrente [...]."

Cal situar el tràmit d'audiència en el lloc que li correspon en funció del paper que li atribueix l'ordenament jurídic, sense adoptar postures apriorístiques i maximalistes que en desenfoquin la utilitat real, com diu el Tribunal Suprem en la Sentència de [22 de novembre de 1989](#), "Sin negar el hecho de la importancia que tiene en la normal marcha del procedimiento el referido trámite de audiencia considerado por la jurisprudencia "esencial", "esencialísimo", "importantísimo" y hasta "sagrado", como alguna que otra sentencia se ha atrevido a calificar, sin embargo, ello no debe llevarnos al extremo de desnaturalizar su verdadero significado, ni de olvidar la diversidad de su papel, según se le considere como elemento componente del procedimiento -como elemento de su estructura-, o se le estime en una visión funcional".

La rellevància dels vicis en la pràctica de l'audiència es produeix, en conseqüència, quan té com a conseqüència una disminució real i efectiva de garanties, com assenyalava la Sentència del Tribunal Suprem de [18 de març de 2002](#), "Conforme al artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Esta regla, de relativización de los vicios de forma, que no determinan per se la anulabilidad, sino sólo cuando al vicio se anuda alguna de aquellas consecuencias, es también predicable, al menos en procedimientos de naturaleza no sancionadora como el que ahora nos ocupa, cuando el vicio o defecto consiste en la omisión del trámite de audiencia. Si el no oído dispone de posibilidades de defensa de eficacia equivalente, la omisión de la audiencia será o deberá calificarse como una irregularidad no invalidante".

Però quan el vici de forma produeix una indefensió en sentit material, la Sentència de [3 de juliol de 2023](#) indica que fins i tot en aquests casos "no cabe excluir que en determinadas ocasiones la omisión del trámite de audiencia al interesado en un procedimiento administrativo puede quedar enervada o subsanada por otras actuaciones colaterales o ulteriores que materialmente eviten que se produzca indefensión".

Però amb un límit important: quan s'omet l'audiència d'un informe que ha resultat determinant del sentit de la resolució. En aquest cas, el Tribunal Suprem proclama en la sentència indicada que "el menoscabo del derecho de defensa que resulta de la omisión del trámite de audiencia respecto de un informe que se ha demostrado determinante del sentido de la resolución no puede considerarse corregido ni paliado por el hecho de haber tenido el interesado la posibilidad de intentar contradecir aquel informe con ocasión del recurso de reposición".

En el cas examinat, l'efecte anul·latiu comporta la retracció de les actuacions al tràmit previ a la resolució del recurs de reposició, per tal que la persona interessada pugui formular al·legacions i proposar proves per intentar desvirtuar l'informe.



Pablo Herráez Vilas

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