

## EDJ 1991/9830

Tribunal Supremo Sala 3ª, S 17-10-1991, rec. 2420/1991

Pte: Delgado Barrio, Francisco Javier

### Resumen

*El TS estima el recurso de apelación en interés de la Ley interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la AT de Bilbao relativa a imposición de sanción, y declara gravemente dañosa y errónea tal resolución. Por otra parte, respetando la situación jurídica particular derivada de su fallo, fija la doctrina legal aplicable y señala que "en el sistema que traza la LPA, el transcurso del plazo de seis meses previsto en su art. 61,1 sin que se haya dictado resolución, por razón de una inactividad imputable a la Administración, no es causa de caducidad", doctrina ésta de plena aplicación en el campo de los recursos administrativos. El art. 49 PLA no es obstáculo para concluir que el transcurso de un lapso de tiempo superior al previsto como de duración máxima del procedimiento no elimina el deber de resolver ni siquiera cuando se ha producido el silencio administrativo negativo, teniendo plena validez, por razón de tiempo la resolución extemporánea, independientemente de las responsabilidades disciplinarias o de otro orden que puedan derivar de un funcionamiento anormal de la Administración. La sentencia apelada en interés de la Ley ha aplicado la técnica de la caducidad del procedimiento en el supuesto de un recurso de alzada, de tal forma que si el efecto propio de la caducidad es el archivo de las actuaciones, la aplicación de esta figura al supuesto de los recursos, en rigor, produciría como resultado no la anulación del acto administrativo originario recurrido sino la extinción y archivo del procedimiento propio del recurso, dejando, por tanto, intacta la resolución impugnada, ejecutiva y quizá ya ejecutada. Es claro pues que la aplicación a los recursos de la doctrina de la caducidad por inactividad de la Administración daría lugar a un resultado perjudicial para el interesado recurrente.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo  
art.49 , art.61.1 , art.61.2 , art.94.3 , art.99 , art.101

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	2
FALLO .....	3

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CADUCIDAD

EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

En general

#### EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

##### TERMINACIÓN

Resolución

Extemporánea

#### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

##### PLAZOS

Actuaciones extemporáneas

#### RECURSO DE ALZADA

##### RESOLUCIÓN

Vicios

#### RECURSO DE APELACIÓN

##### RECURSO EXTRAORDINARIO EN INTERÉS DE LA LEY

Fijación de doctrina legal

Sentencia gravemente dañosa y errónea

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de apelación

[Legislación](#)

Aplica art.49, art.61.1, art.61.2, art.94.3, art.99, art.101 de Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo  
Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita Ley 16/1985 de 25 junio 1985. Patrimonio Histórico Español

Cita dfi.2 de Ley 26/1984 de 19 julio 1984. General para la Defensa de Consumidores y Usuarios

Cita art.18 de RD 1945/1983 de 22 junio 1983. Defensa del Consumidor y de la Producción Agro-Alimentaria

## Bibliografía

Citada en "Efectos de la caducidad de un procedimiento administrativo. Foro abierto"

En la villa de Madrid, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y uno.

Visto el presente recurso de apelación en interés de la ley núm. 2.420/1991, interpuesto por el Abogado del Estado, en su propio nombre y derecho, contra la Sentencia de 22 de abril de 1989, recaída en el recurso núm. 200/1986, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, sobre sanción.

Siendo Ponente el Magistrado Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio.

## ANTECEDENTES DE HECHO

UNICO.- El Abogado del Estado interpone el presente recurso de apelación en interés de la ley contra la Sentencia de 22 de abril de 1989, recurso núm. 200/1986, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, sobre sanción. Se señaló finalmente para votación y fallo el día 14 de octubre de 1991, en cuya fecha ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Tienen su origen estos autos en la formulación de un recurso de apelación en interés de la ley contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, de 22 de abril de 1989, lo que implica que la cuestión a examinar es la de si tal resolución resulta ser gravemente dañosa y errónea.

SEGUNDO.- El supuesto de hecho contemplado en la sentencia impugnada es el de un recurso de alzada interpuesto contra una sanción y en el que la resolución se produjo cuando ya habían transcurrido más de seis meses desde la interposición. Sobre esta base aquella sentencia convierte el plazo de duración máxima del procedimiento -seis meses, art. 61.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 - en causa de caducidad que opera cuando la Administración deja transcurrir aquel tiempo sin resolver un recurso.

Y aún será de añadir que la propia sentencia advierte que el tema que examina es el de la caducidad y no el de la prescripción, dado el carácter preferente que atribuye a aquélla.

De ello deriva que esta Sala necesariamente ha de mantener la reflexión que sigue en el indicado terreno de la caducidad y no en el de la prescripción, pues dada la función específica del recurso de apelación en interés de la ley, por razones de congruencia, sólo podrá examinarse la doctrina sentada en sentencia impugnada.

TERCERO.- En el sistema que traza la vigente Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 el plazo de duración máxima de tal procedimiento -art.61.1-, por un lado, y la caducidad -art.99-, por otro, son objeto de dos regímenes jurídicos rigurosamente diferenciados en los que los efectos de una y otra figura son muy distintos:

Primero.- Para el supuesto de que la resolución se dicte cuando ya se ha rebasado el plazo máximo de seis meses, el art. 61.2 de la citada Ley ha previsto como consecuencia jurídica la de la responsabilidad disciplinaria del funcionario correspondiente: La resolución es, pues, válida aunque pueda desencadenar una responsabilidad.

En consecuencia, el transcurso del plazo indicado sin que se haya dictado resolución no elimina el deber de dictarla ni siquiera cuando se hayan llegado a producir los efectos propios del silencio administrativo negativo, tal como dispone el art. 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 : El supuesto de hecho que para el silencio dibuja el apartado primero de dicho precepto implica necesariamente que hayan transcurrido los seis meses sin resolución y, sin embargo, se mantiene el deber de dictarla, lo que significa, en primer lugar, que el procedimiento está vivo y no caducado -por ello hay que resolver- y, en segundo término, que la resolución extemporánea, debida, es válida.

Segundo.- Por el contrario, el transcurso de los plazos propios de la caducidad A -paralización inicial, advertencia de la Administración y nueva paralización, ahora de tres meses- da lugar a la extinción del procedimiento con eliminación, por tanto, del deber de resolver -por ello se archivan las actuaciones, art. 99.1 de la tan citada Ley de Procedimiento.

Resultan así claramente contrapuestos los efectos que la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 atribuye al transcurso del tiempo en ambas figuras jurídicas.

CUARTO.- Lo expuesto no se desvirtúa por el art. 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 que al introducir la regla general de la validez de las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido prevé como excepción la de que la naturaleza del plazo imponga la invalidez del acto extemporáneo, dualidad ésta -regla general y excepción- que obliga a distinguir dos tipos de plazos, los procedimentales y los que operan como límite para la actuación de las potestades administrativas:

Primero.- Los plazos de duración máxima del procedimiento pertenecen a la primera categoría, sujeta plenamente a la regla general: Así se ha preocupado de advertirlo expresamente el ya examinado art. 61.2 que atribuye a la resolución extemporánea únicamente la consecuencia de una responsabilidad disciplinaria, con mantenimiento de su validez.

Segundo.- En cambio, los plazos de prescripción de la infracción o de la sanción figuran en el segundo grupo y, por tanto, para ellos opera la excepción. Pero como ya se ha dicho la cuestión aquí planteada no es la de la prescripción-En definitiva, el art. 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 no es obstáculo para concluir que el transcurso de un lapso de tiempo superior al previsto como de duración máxima del procedimiento no elimina el deber de resolver ni siquiera cuando se ha producido el silencio administrativo negativo, teniendo plena validez, por razón de tiempo, la resolución extemporánea, independientemente de las responsabilidades disciplinarias o de otro orden que puedan derivar de un funcionamiento anormal de la Administración.

Cuestión distinta y que ahora como ya se ha advertido no se puede examinar es la de sí aquel transcurso de tiempo sin resolución puede dar lugar a la prescripción, cuando es fruto de una paralización del procedimiento y alcanza el tiempo necesario. Obsérvese, sin embargo, cómo en la última legislación los plazos de prescripción exceden ampliamente de los seis meses de duración máxima del procedimiento: Así, cuatro años y un año en las Leyes 22/1988, de 28 de julio, de Costas -art.92-, y 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras -art.35-, plazos que se elevan a diez y cinco años en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español EDL 1985/8710 -art.79,

QUINTO.- Ya más concretamente será de señalar que en el sistema general de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 la caducidad opera únicamente cuando la paralización del expediente se produce precisamente por causa imputable al administrado, lo que remite a los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada.

Ciertamente, la doctrina ha sugerido la conveniencia de introducir la figura de la caducidad en los procedimientos incoados de oficio -especialmente en los sancionadores-en los que la inactividad de la Administración daría lugar a dicha caducidad. Pero este criterio doctrinal, que ha sido adoptado por nuestro Ordenamiento jurídico en algún campo concreto -así,art. 18 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio EDL 1983/8125 , al que prestó a posteriori

cobertura la disposición final segunda de la Ley 26/1984, de 19 de julio EDL 1984/8937 , General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios- y que aparece recogido en un reciente proyecto de Ley de Régimen Jurídico, Procedimiento Administrativo Común y Sistema de Responsabilidad de las Administraciones Públicas, no es el que inspira hoy el sistema de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 .

Esta, en su art, 99, vincula el efecto extintivo propio de la caducidad precisamente a la paralización derivada de una causa imputable al administrado, de suerte que la inactividad de la Administración no puede provocar la caducidad aunque dé lugar a otras consecuencias -responsabilidad,silencio administrativo.

Y este es el sistema de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 que, por tanto, tiene virtualidad general, independientemente de que en alguna materia y por disposición expresa se establezca un régimen jurídico diferente.

SEXTO.- En último término, importa advertir que la sentencia apelada en interés de la ley ha aplicado la técnica de la caducidad del procedimiento en el supuesto de un recurso de alzada.

La Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 , al regular en su título V la revisión de los actos en vía administrativa, distingue la revisión de oficio, por un lado, y los recursos administrativos, por otro. Estos, así, en lo que ahora importa, se caracterizan, por dos notas:

Primero.- El procedimiento propio del recurso nace y se desarrolla cuando ya se ha producido un previo acto administrativo. Presupone que la Administración, actuando la potestad administrativa correspondiente, ha dictado un acto administrativo que goza de la ejecutividad que le es propia -art.10 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 .

Segundo.- El recurso es un acto del interesado. Da, por tanto, vida a un procedimiento que se inicia a su instancia.

Así las cosas, si el efecto propio de la caducidad es el archivo de las actuaciones, la aplicación de esta figura al supuesto de los recursos, en rigor, produciría como resultado no la anulación del acto administrativo originario recurrido sino la extinción y archivo del procedimiento propio del recurso, dejando, por tanto, intacta la resolución impugnada, ejecutiva y quizá ya ejecutada.

Es claro, pues, que la aplicación a los recursos de la doctrina de la caducidad por inactividad de la Administración daría lugar a un resultado perjudicial para el interesado recurrente. Justamente por ello, en la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 , aquella inactividad tiene su remedio en la figura del silencio administrativo que aquí opera automáticamente y sin necesidad de denunciar la mora -art.94.2.

SEPTIMO.- De todo ello deriva que la Sala estima errónea la resolución recurrida y dado que el mantenimiento de sus razonamientos y conclusiones en los muy numerosos supuestos de recursos de alzada interpuestos o a interponer contra sanciones daría lugar a la impunidad de otras tantas posibles infracciones, ha de entenderse también que dicha resolución resulta ser gravemente dañosa.

OCTAVO.- Procedente será, por consecuencia, la estimación del recurso de apelación en interés de la ley que da origen a estas actuaciones, sin que en aplicación de los criterios establecidos en el art. 13 1.º de la Ley Jurisdiccional se aprecie base para una expresa imposición de costas.

En atención a lo expuesto,

## FALLO

Que estimando el recurso de apelación en interés de la ley interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso. Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, de 22 de abril de 1989, debemos declarar y declaramos gravemente dañosa y errónea tal resolución. Y respetando la situación jurídica particular derivada de su fallo, fijamos la siguiente doctrina legal:

En el sistema que traza la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 , el transcurso del plazo de seis meses previsto en su art. 61.1 sin que se haya dictado resolución, por razón de una inactividad imputable a la Administración, no es causa de caducidad, doctrina ésta de plena aplicación en el campo de los recursos administrativos.

Todo ello sin hacer una expresa imposición de costas.

ASI, por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCION LEGISLATIVA,

, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Paulino Martín Martín.- Pablo García Manzano.- José María Ruiz.- Jarabo Ferrán.- Juan Ventura Fuentes Lojo.- Julián García Estartús.- Angel Rodríguez García.- Diego Rosas Hidalgo.- Francisco Javier Delgado Barrio.- Carmelo Madrigal García.- Jorge Rodríguez Zapata Pérez.- Eladio Escusol Barra. Rubricados.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio, Magistrado Ponente, de lo que como Secretaría certifico. María Dolores Mosqueira.- Rubricado.