

LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

I. LA COMPLEJA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO: 1. *La limitada caducidad de la instancia en el Derecho procesal.* 2. *La recepción de la caducidad por inactividad del interesado en el procedimiento administrativo.* 3. *Los primeros supuestos de caducidad del procedimiento por inactividad de la Administración.* 4. *La generalización de la caducidad en el procedimiento no favorable.* 5. *La objetivación de la caducidad en el procedimiento desfavorable.*—II. LOS VARIADOS FUNDAMENTOS DE LA INSTITUCIÓN: 1. *El principio de igualdad y el supuesto equilibrio entre los interesados y la Administración.* 2. *El principio de seguridad jurídica y el sufrimiento del administrado.* 3. *El principio de eficacia administrativa y la higiene archivística.*—III. LOS SUCESIVOS PROBLEMAS DETERMINANTES DE LA INEFICACIA: 1. *Las cuestiones relativas al ámbito de aplicación.* 2. *El debate sobre la necesidad de la denuncia de mora.* 3. *La posibilidad de reapertura del procedimiento caducado y no prescrito.*—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Estudio de las causas que han conducido a configurar la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio de contenido desfavorable como una técnica ineficaz. La primera de tales causas se identifica en el complejo y cauteloso proceso de formación del correspondiente régimen jurídico, que ha ido generando interpretaciones divergentes. La segunda causa consiste en un establecimiento erróneo o incompleto del fundamento de la institución, que ha llevado a notables desenfoces en su aplicación. Finalmente, las causas anteriores se articulan en una causa práctica final que engloba la inevitable sucesión de problemas hermenéuticos, que han afectado principalmente al ámbito de aplicación de la técnica, la necesidad de denunciar la mora y la posibilidad de reapertura del procedimiento caducado, incluyendo el alcance del archivo de actuaciones. Por virtud de tales problemas, se da la concluyente paradoja de que la caducidad del procedimiento administrativo iniciado de oficio, institución forjada para fortalecer la eficacia administrativa, haya terminado por resultar altamente ineficaz.

Palabras clave: caducidad del procedimiento administrativo de oficio y desfavorable; extinción del procedimiento administrativo; caducidad y prescripción.

ABSTRACT

Study of the causes which have configured the expiration of administrative ex officio proceedings with unfavourable content as an ineffective technique.

The first cause is identified as the complex and cautious process of formation of the corresponding legal regime, which has generated divergent interpretations. The second cause lies in the incorrect or incomplete foundations of the technique, originating significant blurs in its application. Thirdly, the aforementioned causes are articulated in a final practical cause which includes the inevitable succession of interpretative problems—affecting the scope of application of the technique—, the need to denounce the delays and the possibility of reopening the expired proceedings. By virtue of such problems, there is the paradox that the expiration of the administrative *ex officio* procedure, aimed at strengthening the administrative effectiveness, has resulted highly ineffective.

Key words: lapse of action in administrative proceedings; time limits in administrative proceedings; expiration of administrative proceedings.

El objeto de nuestro estudio es averiguar las causas que han conducido a configurar la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio y con efectos desfavorables como una técnica ineficaz.

La primera de tales causas se identifica en el complejo y cauteloso proceso de formación del correspondiente régimen jurídico, que ha ido generando interpretaciones divergentes. Se explica así cómo, partiendo de la caducidad de la instancia de origen procesal, se previó en el procedimiento administrativo, primero, la caducidad por inactividad del interesado y, luego, la caducidad del procedimiento iniciado de oficio, determinando un paralelismo entre ambos regímenes jurídicos que sigue conduciendo a soluciones inadecuadas, pese a los recientes intentos de objetivar la aplicación de la técnica (I).

La segunda causa consiste en un establecimiento erróneo o incompleto del fundamento de la institución, que ha conducido a notables desenfoces en su aplicación. Los diversos fundamentos dados a la caducidad en los procedimientos de oficio pueden agruparse en tres grandes supuestos: a) la sorprendente idea de que debe existir un equilibrio entre los interesados y la Administración dentro de los procedimientos administrativos; b) la sutil consideración de que la prolongación temporal del procedimiento determina un sufrimiento para el administrado incompatible con el principio de seguridad jurídica; y c) la utilitaria razón derivada del simple y elemental interés público en robustecer la eficacia de la Administración mediante una activa higiene archivística (II).

Finalmente, las causas anteriores se articulan en una causa práctica final que engloba una inevitable sucesión de problemas interpreta-

tivos que han afectado principalmente al ámbito de aplicación de la técnica, a la necesidad de denunciar la mora y a la posibilidad de reapertura del procedimiento caducado, incluyendo el alcance del archivo de actuaciones. Por virtud de tales problemas, se da la concluyente paradoja de que la caducidad del procedimiento administrativo iniciado de oficio, institución forjada para fortalecer la eficacia administrativa, haya terminado por resultar altamente ineficaz (y III).

I. LA COMPLEJA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO

La vigente regulación de la caducidad del procedimiento administrativo iniciado de oficio y con efectos desfavorables constituye el resultado de un proceso complejo en cuya aplicación ha influido su equiparación con la caducidad del procedimiento seguido a instancia del interesado. Aquí vamos a explicar: el modelo de la caducidad de la instancia proporcionado por la legislación procesal (1); la recepción inicial del anterior modelo en la legislación de procedimiento administrativo del período franquista configurando la caducidad por inactividad del interesado (2); la paulatina introducción en algunos sectores sancionadores de la caducidad del procedimiento por inactividad de la Administración (3); ya en la etapa democrática, la generalización de la caducidad del procedimiento no favorable (4); y, posteriormente, el intento de dar mayor objetividad al régimen jurídico aplicable a tal tipo de caducidad (y 5).

1. *La limitada caducidad de la instancia en el Derecho procesal*

La caducidad de la instancia es una técnica introducida en el Derecho procesal español a finales del siglo XIX al objeto de superar el viejo criterio de que la acción ejercitada en juicio no prescribe nunca, lo que permitía mantener paralizados procesos por plazos superiores a los previstos para la prescripción de las correspondientes acciones, generándose así «pleitos más que centenarios, que los herederos del demandado se veían obligados a continuar» (V. SILVA MELERO, 1951: 507). La caducidad revestía particular importancia en relación con los procesos civiles dependientes del impulso de las partes. Por eso, al imponerse el principio de impulso de oficio en la legislación procesal, la caducidad de la instancia fue perdiendo importancia práctica, aunque nunca ha dejado de ser una técnica adecuada para reaccionar ante los

supuestos de inactividad de las partes que todavía se consideran aptos para producir la paralización del proceso, como la suspensión del procedimiento por acuerdo de las partes, el extravío de los autos o la no devolución del exhorto para el emplazamiento del demandado¹. No obstante, en la actualidad, más que una norma preventiva de abusos de una de las partes, constituye una regla de orden público cuya finalidad guarda relación con la buena marcha de la oficina judicial, que requiere una cierta higiene archivística.

Pues bien, desarrollando ahora el anterior resumen, cabe comenzar subrayando cómo, sin perjuicio de un antecedente parcial en el Código de Comercio de 1829², en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 se reguló por vez primera la caducidad de la instancia como técnica para superar la paralización del proceso por causas imputables a las partes. Así, se tenían «por abandonadas las instancias en toda clase de juicios», que «caducarán de Derecho», si no se instaba su curso en determinados plazos (art. 411), salvo que concurriera fuerza mayor u «otra causa independiente de la voluntad de los litigantes» (art. 412), y excluyendo en todo caso de tal régimen «las actuaciones para la ejecución de las sentencias firmes» (art. 418). Tras las reformas introducidas por el Real Decreto-ley de 2 de abril de 1924, que estableció el impulso procesal de oficio, la regulación se mantuvo, aunque, lógicamente, su ámbito práctico de aplicación hubo de disminuir.

Ese mismo es el planteamiento general que sigue siendo aplicable en los términos de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, donde se consideran abandonadas las instancias y recursos en toda clase de pleitos por la completa falta de actividad procesal durante dos años en primera instancia o un año en vía de recurso (art. 237), excluyendo la caducidad si concurre fuerza mayor u opera contra la voluntad de las partes (art. 238), así como en las actuaciones para la ejecución forzosa de las resoluciones judiciales (art. 239). La única diferencia destacable con respecto al régimen de 1881 estriba en la cautela del legislador de 2000 cuando establece que «la falta de impulso del procedimiento por las partes o interesados no originará la caducidad de la instancia o del recurso» (art. 236), insistiéndose a continuación en que la caducidad se produce «pese al impulso de oficio de las actuaciones» (art. 237.1), previsiones que reflejan la plena superación de un entendimiento del principio dispositivo que, con infracción del derecho fundamental a

¹ Ejemplos tomados de E. FONT SERRA (2000: 1531).

² En el artículo 582 del Código de Comercio de 1829 se preveía la interrupción de la prescripción por cualquier interpelación judicial hecha al deudor, precisándose que «comenzará a contarse nuevamente el término de la prescripción desde que se hizo la última gestión en juicio a instancia de cualquiera de las partes litigantes».

la tutela judicial efectiva (Constitución: art. 24.1), pudiera dejar en manos de las partes la marcha del proceso³.

Se apreciará en todo caso, y la cuestión es relevante a los efectos de nuestro estudio, que la caducidad procesal únicamente es aplicable por causa de la demora o, más genéricamente, de la inactividad de las partes del proceso civil. Desde luego, en el proceso penal nunca se ha planteado, pero tampoco cabría aplicarla a los retrasos o la inactividad en que pudieran incurrir los jueces y tribunales civiles, pues en tal caso, como explicaba J. GUASP (1948: 1135), «no sería la noción de caducidad la que debe entrar en juego, ya que el proceso seguiría pendiente, con la posibilidad de exigir responsabilidad al tribunal».

Resultaría ciertamente difícil identificar alguna posición de equilibrio entre el órgano judicial y las partes del proceso que justificara compensar la caducidad por inactividad de las partes con la introducción de una caducidad por inactividad del juez o tribunal. El ejercicio del poder jurisdiccional y la actuación ante el mismo no son términos que puedan ser relacionados en plano de igualdad ni de reciprocidad. Las demoras de las partes y del juez suscitan problemas diferentes que pueden conducir a distintas soluciones jurídicas: la caducidad en el primer caso; la reacción indemnizatoria, disciplinaria o penal frente al juez en el segundo. No estoy sosteniendo que sea jurídicamente inimaginable la caducidad de los procesos por inactividad del órgano judicial. Lo que mantengo es que tal caducidad nunca podría ser concebida como consecuencia o contrapeso de la caducidad por inactividad de las partes, pues las causas de paralización del proceso implicadas son independientes. Dicho lo cual, añado: en nuestro Derecho procesal nunca se ha previsto una caducidad del proceso relacionada con la inactividad del juez o tribunal.

2. *La recepción de la caducidad por inactividad del interesado en el procedimiento administrativo*

Probablemente, la caducidad se introdujo en el procedimiento administrativo siguiendo los anteriores planteamientos procesales y limitándose, por tanto, a los supuestos de inactividad de los interesados. Así, en las bases dictadas en 1889 para elaborar los reglamentos de

³ El impulso de oficio no es, sin embargo, incompatible con las obligaciones procesales de las partes, por lo que no se viola el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva si se declara la caducidad de la instancia por causas exclusivamente imputables a la inactividad de las partes, como se declaró en la STC 364/1993, de 13 de diciembre, ponente Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO.

procedimiento administrativo de los diferentes ministerios se preveía que cuando el expediente quedara paralizado durante seis meses por causa del interesado «se dará por terminado aquél [el expediente] y se mandará pasar al archivo correspondiente» (Ley de 19 de octubre de 1889: art. 2, base 8.^a).

Idéntica solución se preveía en la Ley de 1958 para los procedimientos promovidos por un interesado, donde bastaba la paralización de tres meses por causa imputable al mismo para que se produjera «la caducidad de la instancia» y hubiera de procederse al archivo de las actuaciones, aunque dejando a salvo que la Administración pudiera seguir el procedimiento por considerar que la cuestión suscitada en el mismo «entrañase interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento» (LPA de 17 de julio de 1958: art. 99.1 en relación con el 98.2). Posteriormente, la caducidad se suavizó al establecerse la necesidad de advertencia previa por parte de la Administración, concediendo al interesado tres meses adicionales para activar el expediente administrativo paralizado por su causa (Ley 164/1963, de 2 de diciembre: nuevo art. 99.1 LPA).

Como consecuencia de tales planteamientos cabía sostener que la Administración pública no estaba verdaderamente obligada a observar ningún plazo en los procedimientos administrativos, ni siquiera los especialmente previstos en las normas reguladoras. En efecto, tanto si se trataba de procedimientos iniciados de oficio como si la causa de la paralización correspondía a la Administración en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, en ambos casos se estaba fuera de los supuestos de hecho normativos que permitían la declaración de caducidad.

El remedio frente a los retrasos administrativos se limitaba a la corrección disciplinaria del funcionario responsable, tal y como genéricamente se preveía en 1889 (art. 2, base 16.^a) y específicamente en 1958 (art. 61.2). En esta última Ley incluso se consagraba la validez general de «las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido», que sólo conllevaban la anulación del acto «si así lo impusiera la naturaleza del término o plazo», además de la responsabilidad del funcionario causante de la demora «si a ello hubiere lugar» (art. 49).

La jurisprudencia confirmó estas previsiones normativas asumiendo como doctrina general que «la inactividad de la Administración no produce caducidad del expediente, dando lugar únicamente a la posible responsabilidad disciplinaria del funcionario causante de la demora», según se recogió todavía en la STS 5115/1993. En el sistema general de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, se leía en la STS 12483/1991, «la caducidad opera únicamente cuando la paraliza-

ción del expediente se produce precisamente por causa imputable al administrado, lo que remite a los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada»⁴.

3. *Los primeros supuestos de caducidad del procedimiento por inactividad de la Administración*

No obstante, frente a tan extendidos planteamientos legales y jurisprudenciales circunscribiendo el ámbito de la caducidad a los supuestos de inactividad de los interesados en los procedimientos incoados a su instancia, la caducidad por inactividad de la Administración comenzó a ser reclamada por algún autor en la década iniciada en 1960.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (1964: 539), tras exponer cómo «la Administración puede impunemente paralizar el procedimiento, salvo las teóricas y platónicas medidas sobre responsabilidad del funcionario culpable de ello», afirmaba:

«Ahora bien: en los procedimientos incoados de oficio no estaría de más aplicar la institución de la caducidad para evitar los supuestos, nada infrecuentes, de procedimientos incoados por la Administración —por ejemplo, sancionadores— que quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio».

Por su parte, en el primer estudio monográfico de la materia, F. GONZÁLEZ NAVARRO (1964: 208-209) daba como razones a favor de la admisibilidad de la caducidad por hecho imputable a la Administración: a) el dato formal de que no estuviera explícitamente excluida en la regulación del procedimiento administrativo; b) su conexión con los criterios de economía, celeridad y eficacia que han de vertebrar el proce-

⁴ Doctrina constante de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, como puede comprobarse, entre muchas otras, en las SSTS-3.ª 1053/1981, de 9 de octubre, ponente J. PÉREZ FERNÁNDEZ; 842/1986, de 21 de febrero, ponente M. GARAYO SÁNCHEZ; 12483/1991, de 17 de octubre, ponente F. J. DELGADO BARRIO; 5115/1993, de 9 de julio, ponente C. GONZÁLEZ MALLO; 774/1997, de 7 de febrero, ponente J. GARCÍA RAMOS; y 7350/1998, de 7 de diciembre, ponente V. CONDE MARTÍN DE HIJAS.

dimiento administrativo; y c) la evitación de los perjuicios que para el particular derivan de la pasividad de la Administración en ciertos procedimientos iniciados de oficio, como los de tipo sancionador. Fundamentos éstos que si, en el sentir del autor, no permitían superar la falta de incorporación de la técnica en el Derecho positivo, *de lege ferenda* facilitaban postular su introducción «en algún caso, como en los procedimientos sancionadores» (pág. 228).

Vemos, pues, que estos autores, en los años siguientes a la aprobación de la Ley de 1958, junto a otros argumentos, coincidieron en poner de relieve que la caducidad podría ser un remedio frente a los perjuicios que derivan de procedimientos sancionadores paralizados por la Administración. Aunque ninguno de ellos explicó en qué podían consistir esos perjuicios, sin embargo, cabe pensar que ambos pudieran estar refiriéndose a la interrupción sin límite de tiempo de la prescripción de las infracciones administrativas⁵. GONZÁLEZ PÉREZ añadía «razones de seguridad jurídica» para «evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha»; y GONZÁLEZ NAVARRO, la incompatibilidad con los criterios de economía, celeridad y eficacia propios del procedimiento administrativo.

En todo caso, vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, aunque ya en la época de la transición política, el primer ámbito en el que, al parecer, se previó la caducidad por inactividad de la Administración fue el de las sanciones en materia de disciplina de mercado⁶. Reglamentariamente, en 1976 y 1983 se dispuso, junto a los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, la caducidad de los correspondientes procedimientos sancionadores por el transcurso del plazo de seis meses sin impulsar el trámite siguiente, plazo que se ampliaba a un año tras la propuesta de resolución⁷. Desconocemos las razones determinantes de la introducción de tan destacada novedad,

⁵ A falta de regulación administrativa en la materia, la interrupción de la prescripción quizá hubiera podido fundarse en la regla general del artículo 1973 del Código Civil («La prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los tribunales»), siempre que se admitiese la asimilación entre el procedimiento administrativo y la acción judicial. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la prescripción de las infracciones administrativas carecía entonces de una regulación general, lo que llevó a alguna jurisprudencia a la aplicación supletoria del plazo de prescripción de dos meses establecido para las faltas penales (Código Penal de 1973: art. 113). Las discrepancias judiciales no se solucionaron definitivamente hasta la STS-3.^a 11347/1990, de 3 de julio, ponente F. J. DELGADO BARRIO, que, ya en las puertas de la Ley 30/1992, optó decididamente, con las firmas de once magistrados, por la aplicación supletoria del Código Penal en materia de prescripción de infracciones y sanciones administrativas.

⁶ RD 2530/1976, de 8 de octubre, sobre prescripción de las infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina del mercado, cuyo contenido fue posteriormente integrado en el artículo 18 del RD 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

⁷ RD 2530/1976: artículos 2 y 3; actualmente, RD 1945/1983: artículo 18.2 y 3.

pues la explicación dada por el Gobierno no se refirió explícitamente a la caducidad, ciñéndose a la necesidad de establecer la prescripción dentro del régimen de intervención administrativa en la economía, conforme al principio de seguridad jurídica⁸.

4. *La generalización de la caducidad en el procedimiento no favorable*

Una de las novedades incorporadas a la generalmente criticada Ley del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que fue aprobada en el tercer Gobierno del presidente F. González, siendo J. M. Eguiagaray ministro de Administraciones Públicas, fue justamente la relativa a la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio. Así, dentro del régimen de los actos presuntos por silencio administrativo, en el artículo 43.1 se previó que «si venciese el plazo de resolución y el órgano competente no la hubiese dictado expresamente, se producirán los efectos jurídicos que se establecen en este artículo», recogiendo, entre otros, el siguiente supuesto de nuestro interés en el artículo 43.4:

«Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento».

En la doctrina se recibió favorablemente la previsión de la caducidad del procedimiento por inactividad de la Administración⁹. No obstante, el precepto citado suscitó variadas críticas y dudas en su aplica-

⁸ Preámbulo del RD 2530/1976: «El instituto de la prescripción en materia de sanciones, que contemplan el Código Penal y algunas disposiciones de carácter administrativo, (...) no se recoge en otras disposiciones que regulan la intervención de la Administración en el sector económico, y que por su trascendencia necesitarían estar informadas por el principio de seguridad jurídica, que preside dicha institución».

⁹ Fue una las pocas cuestiones valoradas positivamente en la Ley 30/1992 por E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1993: 12); en igual sentido, A. HUERGO LORA (1995: 206) y F. GONZÁLEZ NAVARRO (1997: 886), que la consideró «importante novedad».

ción, que afectaron a la misma caracterización y fundamento de la técnica y a otras cuestiones prácticas, como su ámbito de aplicación o la necesidad de denuncia de mora.

5. *La objetivación de la caducidad en el procedimiento desfavorable*

En la importante reforma general de la Ley 30/1992 que se llevó a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, bajo el Ejecutivo del presidente J. M. Aznar y con M. Rajoy de ministro para las Administraciones Públicas, la caducidad del procedimiento por inactividad de la Administración quedó consolidada en la nueva redacción del artículo 44:

«En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución».

Con carácter previo, en el artículo 42 resultante de la Ley 4/1999 se estableció la obligación de la Administración de resolver expresamente y notificar todo tipo de procedimientos «cualquiera que sea su forma de iniciación» (párr. 1), previéndose para ello, en defecto de norma especial (párr. 2), un plazo máximo de tres meses desde la fecha del

acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento (párr. 3). De esta manera se evitaba la sorprendente interpretación que, como enseguida veremos, propugnaba la aplicación de los plazos de prescripción de la acción o del derecho correspondientes.

Las novedades introducidas por la Ley 4/1999 en el artículo 44 sobre la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio fueron las siguientes: a) la previsión del silencio administrativo negativo cuando pudieran derivarse efectos favorables de los procedimientos iniciados de oficio, cubriendo así una laguna de la anterior regulación; b) la modificación literal del ámbito de aplicación de los restantes supuestos de hecho, que de no favorables pasaron a identificarse como desfavorables o de gravamen; c) la supresión del plazo de treinta días anteriormente establecido para declarar la caducidad del procedimiento; d) la eliminación de toda referencia a la solicitud del interesado para declarar la caducidad del procedimiento, lo que pudo ser fácilmente interpretado como un rechazo legislativo de cualquier intento de exigir la denuncia de mora o el requerimiento previo; e) el claro establecimiento de los momentos de inicio y terminación del cómputo del plazo, que, frente a sesgadas interpretaciones anteriormente mantenidas, se fijan legalmente en «la fecha del acuerdo de iniciación» del procedimiento [art. 42.3.a)] y la notificación de la resolución expresa del mismo; y f) la remisión expresa al régimen de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art. 92) para determinar los efectos de la caducidad en los procedimientos de oficio.

De esta manera cabe pensar que la nueva regulación vino a acentuar la aplicación objetiva de la caducidad en los procedimientos de oficio, pudiendo dudarse de si implicó también la ampliación de su ámbito de aplicación. Pero antes de introducirnos en estas cuestiones parece necesario reflexionar sobre el fundamento de la técnica que nos ocupa.

II. LOS VARIADOS FUNDAMENTOS DE LA INSTITUCIÓN

Planteémonos cuál puede ser el fundamento de la caducidad en los procedimientos de oficio de efectos desfavorables. Desde luego, el fundamento jurídico, esto es, la razón determinante de la obligatoria declaración de caducidad en las circunstancias establecidas, es exclusivamente legal. Por virtud de la previsión normativa y en sus términos hay lugar a la caducidad, de manera que en ausencia de la regla o fuera de su presupuesto de hecho no cabría deducir la caducidad de ningún principio general del Derecho. Ahora bien, ello no significa que la

norma conteniendo el régimen de la caducidad en el procedimiento de oficio carezca de fundamento lógico entendido como la razón de ser de la institución, que podemos encontrar en los motivos expresados por el legislador, pero también en las explicaciones dadas por la doctrina o la jurisprudencia, así como especialmente en la identificación de la función objetiva que desempeña la misma institución. El fundamento lógico puede venir proporcionado, aquí sí, por un principio general del Derecho apto para prestarle cobertura, aunque sin necesidad de que, al mismo tiempo, dicho principio imponga precisamente la solución legalmente establecida¹⁰.

El interés de esta cuestión, en nuestro caso, reside en el hecho de que se adviertan planteamientos diversos que oscilan en torno a tres fundamentos: el principio de igualdad aplicado a la relación entre los interesados y la Administración en los procedimientos administrativos (1), el principio de seguridad jurídica con referencia al sufrimiento o la incertidumbre del interesado en un procedimiento abierto sin plazo de finalización (2), y el principio de eficacia administrativa imponiendo el cumplimiento efectivo de los plazos del procedimiento (y 3). Vamos a examinarlos tratando de identificar tanto su conexión con los caracteres del régimen jurídico de la institución como las principales consecuencias derivadas de los mismos. Según hemos adelantado y vamos a comprobar, nuestra tesis consiste en que el establecimiento de fundamentos erróneos o incompletos ha llevado a rodear la aplicación del régimen de la caducidad en los procedimientos de oficio de obstáculos que la han hecho prácticamente inservible.

¹⁰ En el sentido expresado en el texto, parece que el fundamento lógico sería distinto del carácter de la institución, expresión ésta que se aproxima a la naturaleza jurídica, pues se refiere a los efectos derivados de un determinado régimen jurídico que pretende condensarse en una idea clave. Buscamos ese fundamento de la institución en un principio jurídico, aunque no podríamos deducir de ningún principio la necesidad de declarar caducados determinados procedimientos, pues la caducidad se impone por la fuerza de la ley. Y, sin embargo, una vez prevista legalmente, la caducidad puede conectar con el principio general que le da cobertura y nos sirve de pauta interpretativa para fijar su significado y alcance. Así, de acuerdo con los anteriores conceptos, el fundamento de la caducidad en el procedimiento de oficio pudiera ser la igualdad, la seguridad jurídica o la eficacia, mientras que cabría identificar su carácter como subjetivo u objetivo en función de si requiere o no la voluntariedad de la Administración. Fundamento y carácter son diferentes, aunque han de ser coherentes entre sí; p. ej., sería incompatible con un fundamento en la eficacia administrativa la configuración de una caducidad de carácter subjetivo, pues la indagación sobre este último aspecto, es decir, sobre la voluntad administrativa, consumiría la eficacia de la institución.

1. *El principio de igualdad y el supuesto equilibrio entre los interesados y la Administración*

El primer fundamento de la técnica que nos ocupa no suele manejarse en las fuentes con carácter exclusivo, sino más bien como argumento adicional e incluso, a veces, implícito. Consiste en reclamar un equilibrio entre los interesados y la Administración en los procedimientos administrativos, una igualdad «entre las partes» del procedimiento, llega a decirse, o simplemente, se expresa en otras ocasiones, un paralelismo en las garantías. Si la ley ha previsto la caducidad en los procedimientos iniciados por el interesado —parece argumentarse—, ¿no habrá de preverla también en los procedimientos de oficio? O si la ley ha regulado de manera más completa la caducidad de los procedimientos iniciados por el interesado —se podría razonar—, ¿no tendrá tal regulación que cubrir las lagunas del régimen de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio?

Este tipo de razonamientos, que pudo resultar útil para la introducción de la técnica que estudiamos, ha permitido, sin embargo, diluir la efectividad de la misma al trasladar a la caducidad de los procedimientos de oficio elementos propios y exclusivos del régimen jurídico de la caducidad de los procedimientos a instancia del interesado. Así lo veremos en relación con la denuncia de mora, requisito que el legislador nunca ha previsto para la caducidad de los procedimientos de oficio, pese a lo cual durante un tiempo se aplicó a los mismos por analogía con lo previsto para los procedimientos a instancia del interesado. Lo mismo hemos de apreciar al tratar de los efectos de la caducidad, que el último legislador incomprensiblemente ha remitido a lo establecido en los procedimientos a instancia del interesado, dando sustento así a la genérica posibilidad de reapertura del procedimiento de oficio caducado y no prescrito.

Pues bien, sobre estas cuestiones ha de decirse con toda claridad y contundencia que la Administración en ejercicio de sus potestades no es ni puede ser parte en el procedimiento administrativo. Podrá serlo después, pero ya en el proceso contencioso-administrativo en caso de que el interesado impugne el resultado del procedimiento. Antes, quien actúa en el procedimiento administrativo no es un par del administrado, sino la Administración, constitucionalmente prevista para servir con objetividad los intereses generales y legalmente configurada como *potentior persona* dotada de poderes de autotutela, capaz de realizar declaraciones de sus derechos obligatorias para terceros (ejecutividad) e incluso de llevarlas a la práctica por propia autoridad y con empleo de

la coacción si fuera necesario (ejecutoriedad). La aportación del Estado de Derecho en el punto que ahora nos interesa, ha consistido en compatibilizar la supremacía de la Administración con su sometimiento pleno a la ley y al Derecho (Constitución: art. 103.1), que queda garantizado mediante el control de los tribunales (Constitución: art. 106.1)¹¹.

No hay que adelantarse, pues: en el procedimiento administrativo, la Administración es la encargada de aplicar la ley, no una parte que haya de enfrentarse en términos de igualdad con los interesados. El interés general servido por la Administración no consiste en sancionar a toda costa ni en producir cualesquiera otras desventajas para los particulares, sino en aplicar la legalidad. De ahí que en la Ley 30/1992 se exija a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones unas condiciones de objetividad sintetizadas en la falta de interés personal respecto a los asuntos en los que han de intervenir (art. 28), mientras que para actuar como interesadas en un procedimiento las personas han de resultar afectadas en sus derechos o intereses legítimos (art. 31)¹².

Las dos modalidades de caducidad del procedimiento tienen en común producir la extinción del mismo. Sin embargo, su configuración normativa parte de supuestos de hecho distintos que generan posiciones jurídicas diferentes: a) la caducidad del procedimiento seguido a iniciativa del interesado equivale a una suerte de desestimación tácita derivada de la propia pasividad de quien lo puso en marcha, planteamiento que justifica y explica, en su régimen jurídico-positivo, tanto la previa advertencia administrativa como la posibilidad dada al interesado de reabrir el procedimiento mientras no hayan prescrito las correspondientes acciones; y b) en cambio, la caducidad en el procedimiento de oficio es más bien la reacción ante el dato objetivo del incumplimiento del plazo de duración del procedimiento, cualesquiera fueran las causas de dicho incumplimiento, lo que difícilmente admite, en el régimen positivo aplicable, ni la necesidad de denuncia de

¹¹ Así es y, añadiría, no puede dejar de ser, ya que, al igual que hemos visto en relación con el juez y las partes en los procesos civiles, tampoco en los procedimientos administrativos cabe imaginar una igual posición de Administración e interesado. Las demoras administrativas no pueden equipararse a las del administrado en los casos que nos ocupan, pues operan en planos diferentes: las primeras en el ejercicio del poder público, cuya grandeza ha de subordinarse a límites como los que derivan precisamente de la estricta observancia de los plazos establecidos; las segundas, al versar sobre el ejercicio de los propios derechos e intereses del administrado, admiten sin problemas la autodisposición de los plazos, siempre que lo consienta la normativa aplicable y dentro del límite máximo de la prescripción del correspondiente derecho o acción.

¹² Tal es la posición institucional de la Administración que explica el conjunto de situaciones activas (poderes, potestades y derechos) que le reconoce el ordenamiento jurídico, al mismo tiempo que, en garantía de un correcto empleo de las mismas, queda limitada por situaciones pasivas (deberes, sujeciones y obligaciones) que también se definen en la legalidad.

mora ni, al menos en los procedimientos sancionadores, la reapertura del procedimiento caducado, como hemos de ver más adelante con detalle.

Quizá el razonamiento anterior pueda explicar la ubicación separada en la Ley 30/1992 de ambas modalidades de caducidad del procedimiento: la que afecta al procedimiento de oficio figura entre las normas generales de la actividad administrativa (art. 44), mientras que la relativa al procedimiento iniciado por el interesado se incluye en el capítulo sobre los modos de finalización del procedimiento administrativo (art. 92). Tal sistemática, que algunos autores criticaron en la versión original de la Ley citada¹³, pudiera ser explicada por la más directa relación de la caducidad del procedimiento de oficio con el régimen del silencio administrativo que le precede (art. 43). Así, parece que el legislador, tras establecer la obligación administrativa de resolver en ciertos plazos en todo caso precisados (art. 42), a continuación está dando respuesta a lo que sucede en el supuesto de incumplimiento de tal obligación: primero en los procedimientos iniciados por el interesado (generalmente el efecto estimatorio del silencio previsto en el art. 43) y luego en los procedimientos iniciados de oficio (el efecto desestimatorio del silencio o la caducidad del procedimiento previstos en el art. 44). En consecuencia, la lógica de la caducidad establecida en este último supuesto se distancia notablemente de la correspondiente a la otra caducidad, que deriva no del simple transcurso de los plazos, sino de la demostrada pasividad del interesado.

2. *El principio de seguridad jurídica y el sufrimiento del administrado*

El fundamento más manejado en la doctrina y la jurisprudencia para la institución que examinamos es el principio de seguridad jurídica (Constitución: art. 9.3). En el más completo tratamiento monográfico de la caducidad del procedimiento administrativo dentro de la doctrina española, F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (1998: 52-68), partiendo del citado principio, postuló con buenos argumentos la naturaleza declarativa y el fundamento (o carácter) objetivo de la institución, cuya aplicación había de derivar del estricto cumplimiento del supuesto de

¹³ A. MENÉNDEZ REXACH (1993: 258) y F. GONZÁLEZ NAVARRO (1997: 886-887) consideraron incorrecta la ubicación sistemática del artículo 43.4 de la Ley 30/1992 entre los preceptos dedicados a la inactividad de la Administración y al margen de la regulación directa de la caducidad del procedimiento. Tras la Ley 4/1999, el planteamiento legislativo no parece haber variado, pues el contenido del precepto se ha trasladado al cercano artículo 44, dentro del mismo capítulo.

hecho legal¹⁴. Tal era el planteamiento que más concisamente ya había hecho valer M. GÓMEZ PUENTE (1997a: 525) al destacar que la caducidad del procedimiento «no obedece a la voluntad presunta de las partes sino a un presupuesto objetivo: la prolongada duración del procedimiento y la correlativa incertidumbre jurídica que ello provoca, repudiable por el principio de seguridad jurídica».

Ahora bien, con alguna frecuencia el citado principio se vincula al sufrimiento del administrado sujeto a la incertidumbre de si será o no sancionado u objeto de cualquier otra consecuencia desfavorable en el procedimiento que la Administración mantiene abierto¹⁵.

¿Es realista este planteamiento? ¿En verdad los administrados padecemos por ser objeto de un procedimiento sancionador administrativo? Quizá sí, aunque no sabría decir si es más por el temor de la sanción o por la zozobra de la ignorancia sobre el resultado. Y para el culpable, entendiendo por tal quien efectivamente ha cometido la conducta que se le imputa en el procedimiento administrativo —que también lo habrá—, ¿no será más bien una esperanza, un alivio?

En ausencia de estudios psicológicos o sociológicos, parece imposible dar una respuesta unívoca a esas cuestiones. No obstante, en principio, me inclinaría a pensar que a los administrados nos va muy bien este tipo de retrasos, y más si cabe la posibilidad de que el paso del tiempo determine la caducidad del expediente. Desde luego, si se compara con el «modelo» de los procedimientos judiciales en materia penal, donde las instrucciones pueden durar años sin ningún efecto de

¹⁴ F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (1998) rechazó el carácter constitutivo de la caducidad del procedimiento optando por su naturaleza declarativa (págs. 52-53), que plasmaba en la siguiente definición de nuestra institución: «la terminación anticipada del procedimiento administrativo por su paralización o demora durante el plazo establecido legalmente, como consecuencia del incumplimiento, por parte del sujeto responsable de su iniciación, de un trámite imprescindible para resolver sobre el fondo del asunto» (pág. 54). Informaba también el autor de que el origen de las posturas que postulan la naturaleza constitutiva de la caducidad del procedimiento podía encontrarse en el inadecuado traslado de la característica propia de la caducidad de las concesiones administrativas, institución ésta distinta pues se refiere a la extinción de un derecho, mientras que la caducidad del procedimiento sólo determina la extinción o terminación del procedimiento sin incidir sobre los correspondientes derechos (pág. 55). En definitiva, subrayaba el autor que la caducidad del procedimiento no depende de la voluntad del administrado ni de la Administración, sino de un hecho real perfectamente objetivo establecido en aplicación del derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas (pág. 68).

¹⁵ Véase en tal sentido J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2005: 16-17), a quien le parece que el principio de seguridad jurídica como fundamento de la institución resulta «poco expresivo», habiendo de inspirarse la caducidad del procedimiento en el «valor de la protección del ciudadano frente a la actuación administrativa», considerando la «eficacia intrínsecamente punitiva que posee la mera tramitación de procedimientos públicos de resultado potencialmente gravoso... y, por tanto, el imperativo de fijar al sufrimiento que infligen un límite temporal terminante», insistiendo en que la tramitación del procedimiento «provoca en sus destinatarios un nivel de desasosiego muy superior al que genera su propia resolución», pues se trata de la «pena del banquillo administrativo».

caducidad, difícilmente podemos hablar de sufrimiento del expedientado en los procedimientos administrativos sancionadores. Ya digo, si acaso, para los verdaderamente responsables, íntimo gozo ante la posibilidad de que el paso del tiempo determine la extinción del procedimiento.

Ahora bien, habida cuenta de la reiteración del argumento sobre la necesidad de poner fin al sufrimiento del administrado como fundamento de la caducidad del procedimiento de oficio, quizá pudiéramos considerar al sufrimiento en cuestión como una ficción legal. Entre otros contenidos, el principio de seguridad jurídica exige certeza de que el poder público no modificará la situación jurídica de las personas más que por procedimientos regulares previamente establecidos con arreglo a la ley. Por tanto, el principio impone que la Administración emplee sus potestades interventoras y limitadoras de los derechos con estricta sujeción a los requisitos establecidos, uno de los cuales es el temporal¹⁶.

La ventaja de configurar la estricta seguridad jurídica como fundamento de nuestra institución estriba en que ello nos permite evitar que el componente subjetivo pueda jugarnos una mala pasada. En efecto, si es al sufrido administrado a quien estamos protegiendo, será fácil que tendamos a ampliar el ámbito de actuación de la caducidad del procedimiento de oficio, aunque también pudiera ocurrir que la certeza sobre la malicia del expedientado nos llevase a todo lo contrario, esto es, a propugnar requisitos formales del tipo de la denuncia de mora o a facilitar la reapertura del expediente caducado pero no prescrito.

¹⁶ En relación con el entendimiento del principio de seguridad jurídica, no puede dejar de citarse la importante STC 37/2012, de 19 de marzo, ponente M. ARAGÓN REYES, que opta por una caracterización más bien formal del principio al limitarse a constatar, en el caso, que el régimen legal de prescripción de infracciones y sanciones administrativas (tal y como se impone por la doctrina legal que expresa el TS al resolver recursos de casación en interés de ley) no incidía «en la vertiente objetiva —certeza— ni en la subjetiva —previsibilidad— del principio de seguridad jurídica, puesto que el mandato normativo de los preceptos cuestionados... aparece enunciado... con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance» (FJ 8). A ese criterio se opusieron los votos discrepantes de nada menos que cuatro magistrados (E. GAY MONTALVO, P. PÉREZ TREMPES, A. ASUA BATARRITA y L. ORTEGA ÁLVAREZ) que proponían diferentes comprensiones del principio de seguridad jurídica, todas ellas unidas por el hilo común de la incertidumbre que al administrado genera la interrupción *sine die* del plazo de prescripción como consecuencia del incumplimiento por la Administración del plazo para resolver el recurso de alzada interpuesto contra la sanción administrativa (e impidiendo su ejecución). En todo caso, el criterio mayoritario se reitera en SSTC 93/2012, de 7 de mayo, ponente J. DELGADO BARRIO, y 98/2012, de 7 de mayo, ponente M. ARAGÓN REYES.

3. *El principio de eficacia administrativa y la higiene archivística*

A la modalidad objetiva del principio de seguridad jurídica que acabamos de propugnar se aproxima mucho el principio de eficacia administrativa como fundamento de la caducidad del procedimiento iniciado de oficio (Constitución: art. 103.1). Tal principio exige que la Administración ejerza sus potestades con estricta sujeción a los requisitos de competencia, trámite, forma y tiempo establecidos. En ese mismo sentido, el propio legislador aquí concernido aseguraba que «el verdadero objetivo» de la Ley 30/1992 «es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido» (exposición de motivos: 9).

Terminar con la tardanza de la actuación administrativa se convierte, así, en un objetivo independiente y relevante que el legislador articula en fórmulas sencillas de general aplicación (sin perjuicio de excepciones tasadas): a) plazos breves (entre tres y seis meses) de actuación administrativa; b) producción automática u objetiva de los efectos del silencio (en los procedimientos iniciados por el interesado) o de la caducidad (en los procedimientos iniciados de oficio), sin ningún tipo de denuncia de mora ni requerimiento previo; y c) archivo comprendiendo todas las actuaciones generadas en el procedimiento caducado. Se promueve así, en nuestro caso, una higiene archivística objetiva, exclusivamente regida por el transcurso de los plazos aplicables.

El establecimiento de un régimen jurídico objetivo como el descrito con fundamento en el principio de eficacia, probablemente viene a demostrar una suerte de arrepentimiento del legislador general frente al sectorial¹⁷. Este último, en las leyes relativas a los diferentes ámbitos de intervención administrativa, refleja con frecuencia creencias o simplemente criterios de los correspondientes sectores burocráticos, cuyo contenido suele defenderse aduciendo la complejidad técnica de la materia o la necesidad de actuaciones expeditivas. De esta manera, nuestros parlamentarios, atrapados entre conocimientos que no dominan y situaciones que desconocen, suelen facilitar la adopción de regímenes especiales plagados de exigencias propias de la policía administrativa (prohibición, autorización, inspección, sanción). Pues bien, en compensación, periódicamente el legislador general del procedimiento administrativo busca fórmulas pretendidamente sencillas para aligerar el conjunto de cargas previa o simultáneamente establecidas.

¹⁷ Por si acaso, ha de precisarse que el legislador es el mismo, interesando aquí destacar las diferentes actitudes que puede adoptar como consecuencia del tipo de ley sobre el que interviene.

Una de esas fórmulas generales diseñadas para aliviar a nuestras congestionadas Administraciones públicas es justamente la que nos ocupa. Su falta de éxito deriva en parte, como hemos visto, del titubeante camino seguido por el legislador, que no ha sido por completo consecuente con las expeditivas medidas que imponía el principio de eficacia. Por añadidura, la no identificación de un fundamento claro de la caducidad del procedimiento de oficio por parte de los aplicadores, cuando no la referencia a fundamentos erróneos, van a determinar una multiplicación de problemas aplicativos que finalmente ha conducido a la inutilidad de las previsiones normativas relativas a la institución, tal y como pasamos a exponer.

III. LOS SUCESIVOS PROBLEMAS DETERMINANTES DE LA INEFICACIA

El complejo proceso de instauración de la caducidad en los procedimientos de oficio y las indeterminaciones que rodean la identificación de su fundamento han hecho que los problemas aplicativos conformen una constante de los sucesivos regímenes jurídicos de la técnica que estudiamos. A continuación vamos a presentar los problemas que parecen más importantes, que son los referidos: al ámbito de aplicación de este tipo de caducidad (1), a la necesidad de la denuncia de mora para su aplicación (2) y a la reapertura del procedimiento caducado pero no prescrito, que comprende lo relativo al alcance del archivo de actuaciones y otros aspectos (y 3).

1. *Las cuestiones relativas al ámbito de aplicación*

Un primer problema deriva del propio ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, en la medida en que no afecta directamente a los procedimientos administrativos en materia tributaria, de seguridad social y desempleo, de infracciones del orden social y liquidación de cuotas de la seguridad social, de disciplina del personal administrativo, y de tráfico y seguridad vial (disposiciones adicionales quinta a octava bis). Inicialmente se plantearon interesantes interpretaciones tratando de determinar la incidencia por vía de supletoriedad del régimen común en los regímenes especiales¹⁸. En la actualidad, dado que las diferencias han ido limándose poco a poco en la moderna legislación, existe una no-

¹⁸ Con anterioridad a la vigente Ley General Tributaria 58/2003, en relación específica con la aplicación del régimen de caducidad de la Ley 30/1992 a los procedimientos tributarios, véanse los trabajos de M. GÓMEZ PUENTE (1997b) y V. AGUADO I CUDOLÀ (2001: 302-306).

table cercanía de los procedimientos especiales al procedimiento común, aunque no dejan de apreciarse diferencias cuya justificación no acaba de comprenderse: por ejemplo, el cómputo del plazo de caducidad en los procedimientos de oficio conforme al régimen común se inicia en la fecha del acuerdo de iniciación [Ley 30/1992: art. 42.3.a)], mientras que aplicando el régimen tributario comienza con la notificación del acuerdo de inicio [Ley 58/2003: art. 104.1.a)].

Otra cuestión de importantes consecuencias sobre el ámbito práctico de la caducidad que examinamos derivó, en el texto original de la Ley 30/1992, de la falta de establecimiento de un plazo de duración de los procedimientos iniciados de oficio, pues sólo se preveía para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art. 42.2). En la doctrina, M. GÓMEZ PUENTE (1997a: 545) propuso aplicar analógicamente esta última regla a los procedimientos iniciados de oficio. Sin embargo, en la importante STS 7294/1998 se consideró que la falta de plazos prefijados para la terminación de los procedimientos administrativos «no equivale a que puedan ser indefinidos», sino que «significa, por el contrario, que el plazo para su conclusión es tan extenso como el de prescripción del derecho a que se refieran, con lo que se sustituye la perención o caducidad del expediente... por la extinción del derecho», propugnando así una solución que la jurisprudencia posterior ha ido sorteando como ha podido y que, de haberse consolidado, habría limitado significativamente el ámbito de aplicación del remedio que tratamos¹⁹. Por fortuna, como ya nos consta, este problema no afecta al régimen vigente, dado que en la Ley 4/1999 se estableció la obligación administrativa de resolver y notificar todos los procedimientos con independencia de su forma de iniciación, previéndose un plazo supletorio de tres meses (nuevo art. 42).

En todo caso, vamos a centrarnos en el ámbito de aplicación material de la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio. En la versión inicial de la Ley 30/1992 tal ámbito se caracterizaba negativamente (art. 43.4: «procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos»), mientras que en la fórmula vigente, tras la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999, se hace positivamente (art. 44.2: «procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen»).

¹⁹ STS-3.ª 7294/1998, de 4 de diciembre, ponente E. PUJALTE CLARIANA. En contra de este criterio del TS, en la misma sentencia se manifestó el voto particular del magistrado P. SALA SÁNCHEZ, que coincidía con el criterio doctrinal recogido en el texto al considerar que a los procedimientos sin plazo prefijado de terminación había de serles aplicable supletoriamente el plazo máximo de tres meses previsto para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992.

A simple vista parecía que el primer supuesto de hecho era más amplio, ya que los procedimientos «no susceptibles de producir actos favorables» comprenden tanto aquellos «susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen» como otros que cabría calificar de indiferentes bajo la óptica de los interesados²⁰. Sin embargo, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa al alcance del supuesto de hecho original de la Ley 30/1992 terminó imponiéndose un sorprendente criterio hermenéutico que destacaba la referencia del artículo 43.4 a los «ciudadanos». Con arreglo a tal planteamiento, los procedimientos iniciados de oficio no incurrían en caducidad, por tanto, si eran susceptibles de producir actos favorables no ya para el interesado, sino para los «ciudadanos en general», como se decía en la STS 8216/2007, que incluso reforzaba su argumentación reclamando el apoyo del artículo 92.4 de la Ley 30/1992, donde se permite excluir la caducidad de los procedimientos iniciados a instancia de interesado «en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general». Con ello, la excepción se convertía en regla pues, ciertamente, de todos los procedimientos iniciados de oficio cabría afirmar la posibilidad de producir actos administrativos favorables a «la ciudadanía en general» (STS 804/2009), excluyéndose la caducidad siempre que el procedimiento pudiera servir para defender «intereses generales que revierten en beneficio de los ciudadanos» (STS 2990/2009)²¹.

No obstante, aunque llevara implícita la imposibilidad de aplicar la caducidad de todos los procedimientos de oficio, la anterior jurisprudencia se aplicó destacadamente en supuestos relativos a bienes demaniales: en las sentencias que acaban de citarse, al deslinde de una línea ferroviaria o de una vía pecuaria, y a la recuperación posesoria de la zona marítimo-terrestre. Lo curioso va a ser que al cambiar la regulación de la caducidad de los procedimientos de oficio en la Ley 4/1999, esa jurisprudencia ha conducido al mismo Tribunal Supremo a afirmar la plena aplicabilidad de la caducidad justamente a procedimientos de recuperación posesoria y de deslinde de la zona marítimo-terrestre (SSTS 3396/2009, 3604/2010 y 1763/2011)²². Se entiende, así, que al referirse la nueva norma a los procedimientos sancionadores y,

²⁰ En ese sentido, subrayaba F. SAINZ MORENO (1993: 150) que, en el ámbito de aplicación del artículo 43.4 de la Ley 30/1992, no sólo se incluían los procedimientos sancionadores, sino cualesquiera otros no favorables para los ciudadanos, como, por ejemplo, los «limitadores del ejercicio de actividades o del disfrute de situaciones o, simplemente, indiferentes».

²¹ SSTS-3.ª 8216/2007, de 12 de diciembre, ponente E. ESPÍN TEMPLADO; 804/2009, de 28 de enero, ponente P. J. YAGÜE GIL; y 2990/2009, de 18 de mayo, ponente P. J. YAGÜE GIL.

²² SSTS-3.ª 3396/2009, de 25 de mayo, ponente P. J. YAGÜE GIL; 3604/2010, de 26 de mayo, ponente J. E. PECES MORATE; y 1763/2011, de 6 de abril, ponente R. FERNÁNDEZ VALVERDE.

además, a los de intervención «susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen» (nuevo art. 44.2), se conforma un supuesto de hecho que incluiría, ahora sí aunque no lo diga la norma, todos los procedimientos «no susceptibles de producir actos favorables», que era la fórmula del viejo 43.4, pero para los interesados, puesto que se omite toda referencia a la ciudadanía.

Resulta difícil de compartir esta doctrina judicial, tanto en su primera versión, que llevaba a desnaturalizar la caducidad de los procedimientos de oficio con el requisito de no afectar a los intereses generales de la ciudadanía, como en la segunda y vigente, que permite aplicar esa caducidad siempre que no se produzcan efectos favorables. Lo cierto es que, como pone de relieve J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2005: 18) tras examinar las fórmulas legales de 1992 y 1999, «ambas poseen un significado equivalente». Así es, porque en ningún momento el legislador ha podido pretender que la variedad de contenidos de los procedimientos administrativos quedara reducida a la dicotomía favorable o desfavorable bajo la óptica de un interesado. Hay también procedimientos administrativos sin interesados o que resultan indiferentes al no estar institucionalmente destinados ni a beneficiar ni a perjudicar a los administrados. Parece que fácilmente entrarían en este *tertium genus* los procedimientos relativos a organización administrativa, protección de bienes públicos, declaración de bienes de interés cultural o espacios naturales protegidos, etc.²³.

Al margen de lo anterior, se plantean también dudas en relación con los actos administrativos denominados de doble efecto, que resultan beneficiosos para un administrado y al mismo tiempo son perjudiciales para otro, supuesto que ha determinado opiniones divergentes en la doctrina. De una parte, A. HUERGO LORA (1995: 205-206) defiende inaplicar la caducidad cuando existan, además del imputado, otros interesados en los procedimientos sancionadores, constatando que en caso contrario «la Administración podría burlar fácilmente (en connivencia o no con el imputado) los intereses del denunciante simplemente retrasando la notificación o la redacción de la propuesta de resolución». De otra parte, en cambio, F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (1998: 283-284) mantiene la tesis de dar prevalencia al objeto directo del procedimiento administrativo, de forma que cuando tenga carácter perjudicial para el interesado principal habrá de imponerse la caducidad a pesar de que el mismo procedimiento produzca, incidental o accesoriamente, beneficios para otro sujeto, tesis ésta con la que parecen

²³ X. ARZOZ SANTISTEBAN (2001: 80) da como ejemplos de procedimientos administrativos cuya calificación puede resultar problemática la expropiación forzosa (fijación del justiprecio) o la catalogación de una especie de fauna amenazada.

coincidir otros autores como M. GÓMEZ PUENTE (2000: 562) y J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2005: 20).

Estas últimas posiciones doctrinales debieran servirnos como criterio general en la delimitación del ámbito de aplicación de la caducidad del procedimiento de oficio conforme a su fundamento en el principio de eficacia, que exige una caracterización objetiva de la institución. La caducidad del procedimiento no puede depender de valoraciones subjetivas que son difíciles de identificar y, en todo caso, variables de sujeto a sujeto: por ejemplo, el imputado podría entender que le resulta favorable el expediente sancionador incoado por infracción leve cuando piensa que ha podido incurrir en infracción de mayor gravedad. El único criterio determinante del ámbito de aplicación de la caducidad que analizamos ha de ser la función institucional de cada procedimiento administrativo, que cuando objetivamente pueda considerarse manifestación del ejercicio de «potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen», sólo entonces podrá conducir a la caducidad del procedimiento por transcurso del plazo aplicable. Han de excluirse, pues, todos los procedimientos administrativos cuya función propia sea ajena a la de producir efectos desfavorables o de gravamen, como sucede característicamente con los ya referidos en materia de organización administrativa, protección del dominio público y otros.

2. *El debate sobre la necesidad de la denuncia de mora*

En la aplicación de los primeros supuestos de caducidad de procedimientos de oficio, que se establecieron por vía reglamentaria en la época de la transición política (RD 2530/1976, integrado en RD 1945/1983), la jurisprudencia evolucionó desde una postura restrictiva a una mayor apertura. Así, primero, el Tribunal Supremo consideró que la caducidad del procedimiento por inactividad de la Administración no sólo precisaba del transcurso del plazo reglamentariamente previsto, sino también de un requerimiento del administrado, por aplicación analógica de lo previsto en el artículo 99.1 de la LPA de 1958 para la caducidad derivada de inactividad del administrado (SSTS 8193/1988 y 9096/1988)²⁴.

²⁴ SSTS-3.ª 8193/1988, de 22 de noviembre, y 9096/1988, de 22 de diciembre, ponente de ambas F. GONZÁLEZ NAVARRO. En apoyo de esta jurisprudencia habría que incluir la relativa a los efectos, en los procedimientos sancionadores, de la anulación judicial de la norma aplicable (en el caso, el Decreto 3622/1974, sobre precio de la harina de girasol), supuesto que se consideró una «causa sobrevenida» determinante de la interrupción del plazo de caducidad de los procedimientos sancionadores (véase STS-3.ª 12050/1990, de 8 mayo, ponente F. GONZÁLEZ NAVARRO).

Sin embargo, posteriormente el mismo Tribunal Supremo argumentó que la caducidad establecida para las sanciones de disciplina de mercado desde el RD 2530/1976 había de considerarse como un régimen especial no coincidente con el general de la LPA de 1958 (art. 99.1); en consecuencia, no cabía trasladar a la caducidad por inactividad de la Administración prevista en el primero la regla de la previa advertencia establecida exclusivamente en el segundo para declarar la caducidad por inactividad del interesado (SSTS 5443/1990 y 4192/1999, entre otras)²⁵.

La cuestión de la necesidad de la denuncia de mora (o del requerimiento previo o de la previa intimación) volvió a plantearse tras la incorporación general de la caducidad del procedimiento de oficio a la Ley 30/1992. Algún autor, a pesar de la evolución producida en la jurisprudencia de la que acabamos de informar, siguió reclamando la aplicación de este requisito por analogía con lo establecido para la caducidad derivada de la inactividad del interesado en el artículo 92.1 de la misma Ley 30/1992.

Así, M. GÓMEZ PUENTE (1997a: 545-548), aun reconociendo que la literalidad del artículo 43.4 de la Ley 30/1992, al no recoger el requisito establecido en el artículo 92.1, reclamaba aplicar automáticamente la caducidad en el trigésimo día posterior al plazo disponible para dictar la resolución, pese a ello, digo, el autor se mostraba partidario de subordinar la aplicación del plazo de los treinta días entonces previsto a la previa solicitud del particular. Justificaba su criterio en diversos argumentos: el perjuicio que la caducidad produce al interés público, el carácter razonable de exigir la previa denuncia de mora, su paralelismo con respecto a lo previsto en la caducidad por inactividad del interesado, e incluso la tradición legal en la materia que proporcionaban las regulaciones relativas a las sanciones de disciplina de mercado y las declaraciones de bienes de interés cultural²⁶.

En la misma línea cabría también aportar el supuesto de caducidad relativo a la declaración de bien de interés cultural, que exige: a) el transcurso de veinte meses desde la incoación del expediente; b) la denuncia de mora, y c) la persistencia de la falta de resolución durante los cuatro meses siguientes (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español: art. 9.3). No obstante, esta regulación también podría ser comprendida como la aplicación del régimen de un acto administrativo provisional, puesto que la incoación del expediente de declaración de bien de interés cultural determina directamente «la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural» (Ley 16/1985: art. 11.1). En consecuencia, la declaración de caducidad aquí quizá hubiera de ser contemplada como una revocación por razones de oportunidad del régimen provisional de protección cultural, perspectiva que permite poner de relieve la potencial negación de tutela judicial que comporta el sistema en relación con las personas que hubieran podido solicitar la incoación del expediente de declaración de bien de interés cultural.

²⁵ SSTS-3.ª 5443/1990, de 10 de julio, ponente F. J. HERNÁNDO SANTIAGO, y 4192/1999, de 14 de junio, ponente S. MENÉNDEZ PÉREZ.

²⁶ Más sintéticamente, pero en la misma línea y con parecidos argumentos, se manifestaron E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1998: 497-498).

Sin embargo, bajo la óptica del procedimiento sancionador, ya A. NIETO (1993: 413) había puesto de relieve la «burla» que la exigencia entrañaba, al resultar inconcebible que la persona sujeta a expediente se dirigiera a la Administración para recordarle que su pasividad retiene el procedimiento sancionador; argumento práctico y sencillo, sí, pero, a mi entender, demoledor. Adicionalmente, F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (1998: 126-127) informaba de que en la tramitación parlamentaria de la Ley 30/1992 se rechazaron las enmiendas que pretendían incluir la denuncia de mora entre los requisitos para la declaración de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio. En definitiva, como subrayaba el mismo autor (págs. 332-334), el problema debía considerarse zanjado por la jurisprudencia dictada bajo la LPA de 1958, que finalmente se había mostrado contraria a la exigencia de la denuncia de mora en los procedimientos iniciados de oficio, considerando inadecuado traspasar la previsión legalmente establecida sólo para los procedimientos iniciados a instancia de interesado, planteamiento equivalente al que cabía encontrar en la Ley 30/1992. En todo caso, tras la reforma de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999 está claro que en el nuevo artículo 44.2 la caducidad se produce directamente por el transcurso del plazo, sin necesidad de previa solicitud por el interesado²⁷.

Ciertamente, la diversidad de las situaciones implicadas en los dos grandes tipos de caducidad del procedimiento parece justificar que en la misma Ley se establezcan requisitos diferentes: a) en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, la ignorancia o descuido que pudieran concurrir en éste explican que se exija una previa advertencia por la Administración; b) en cambio, en los procedimientos iniciados de oficio, la preparación y dedicación que se suponen en los empleados públicos hacen innecesario que el particular deba advertir a la Administración, advertencia que, de imponerse, habría de ser considerada ominosa para el interesado.

Ese mismo planteamiento puede ser observado en el Derecho mexicano, donde cabe destacar la incorporación de la versión original (Ley 30/1992) del régimen español de la caducidad de los procedimientos en un mismo precepto, sujetándola a la previa advertencia de la Administración en los iniciados a instancia del interesado, mientras

²⁷ En tal sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1999: 497-498), tras la Ley 4/1999, entienden ya que la caducidad se produce *ex officio*, sin mencionar la necesidad de ninguna solicitud por parte del interesado; esa misma pasa a ser la opinión de M. GÓMEZ PUENTE (2000: 561 y 563-564), pues si todavía se muestra a favor de exigir la denuncia de mora lo hace porque le parece preferible *de lege ferenda*, reconociendo que ya no cabe exigirla conforme al Derecho positivo. Rechazando en todo caso la denuncia de mora, que consideraran por completo improcedente en nuestro caso, véanse X. ARZOS SANTISTEBAN (2001: 79, en nota) y J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2005: 28-29), entre otros autores.

que los iniciados de oficio «se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución» (Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 4 de agosto de 1994: art. 60). Pues bien, la jurisprudencia mexicana, a partir al menos de los casos *Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma*, de 2002, mantuvo la tesis de la no necesidad de solicitud del interesado para declarar la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio:

«... ya que la razón de la caducidad parece ser muy clara y evidente, consiste en dar certeza y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo, no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo cuando les venga en gana, sino por el contrario, si existen reglas de procedimiento que establecen cuándo nace y cuándo concluye una facultad, éstas deben observarse y atenderse puntualmente, precisamente para no generar supuestos de incertidumbre y arbitrariedad»²⁸.

Como puede comprobarse en el nítido razonamiento del tribunal mexicano, el fundamento de la caducidad del procedimiento de oficio está «en dar certeza y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo», sin dejar abierta «la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo cuando les venga en gana». Teniendo claro ese punto de partida, resulta necesario propugnar la aplicación directa de la técnica que nos ocupa, sin requisitos adicionales que, como el previo requerimiento del interesado, conducen precisamente a efectos opuestos a los perseguidos.

3. *La posibilidad de reapertura del procedimiento caducado y no prescrito*

La principal cuestión que en la actualidad plantea la caducidad del procedimiento administrativo de oficio es la relativa a los efectos derivados de la misma. En función de los mismos podemos encontrarnos con una técnica finalmente útil para la defensa del administrado o con un mecanismo simplemente absurdo para intereses públicos y privados

²⁸ Sentencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de 15 de mayo de 2002 (amparo directo 125/2002), ponente J. C. TRON PETIT. La doctrina está reiterada por el mismo Tribunal en sentencias de 29 de mayo de 2002 (amparo directo 147/2002), 21 de agosto de 2002 (amparo directo 258/2002), 26 de febrero de 2003 (amparo directo 469/2002) y 14 de mayo de 2003 (amparo directo 524/2002).

al terminar imponiendo la periódica reiteración de procedimientos administrativos. Lamentablemente, a pesar de las sólidas construcciones ofrecidas, en nuestro ordenamiento ha terminado por prevalecer una caducidad carente de toda utilidad en los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

En realidad, el tema que ahora estudiamos va muy ligado al que previamente hemos planteado sobre el ámbito de aplicación de la técnica que analizamos. En efecto, si ese ámbito es tan amplio como admite la jurisprudencia, incluyendo en el mismo de forma residual todos los procedimientos administrativos que no hayan sido iniciados a instancia del interesado y que carezcan de efectos favorables para el administrado, en tal caso sería lógico permitir fácilmente a la Administración la reapertura de los procedimientos caducados mientras no haya prescrito la acción correspondiente. De no ser así, la Administración quedaría desarmada para el ejercicio de muchas de sus potestades, como cabe observar claramente en relación con el dominio público.

Habida cuenta de lo anterior, parece necesario plantear el problema de la reapertura del procedimiento caducado y no prescrito con dos grados de intensidad diferentes: a) el primero, más liviano, sería el referido a los procedimientos no sancionadores, los cuales, aun entrañando un efecto de gravamen o desfavorable, admitirían su repetición dentro del plazo de prescripción a fin de mantener la integridad de la potestad pública en ejercicio; b) en cambio, el segundo grado, más estricto, comprendería exclusivamente los procedimientos sancionadores, que al implicar la imposición de un mal adicional para el administrado han de someterse a requisitos y garantías que parecen incompatibles con la posibilidad misma de reapertura del procedimiento caducado.

Entre los autores ha de destacarse la posición defendida por J. A. LÓPEZ PELLICER (1999: 1181-1190) con referencia exclusiva al procedimiento administrativo sancionador; cuya reapertura tras haberse producido la caducidad rechaza con argumentos como los siguientes: a) la compatibilidad del régimen de prescripción de la acción derivada de la potestad sancionadora con la sujeción a un plazo de caducidad exclusivo en su concreto ejercicio; b) la incertidumbre generada por el ejercicio repetido de la acción administrativa en contra de las exigencias del principio de seguridad jurídica; y c) la prohibición de que la Administración desconozca la situación reconocida en la declaración de caducidad conforme al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos favorables²⁹.

²⁹ El Tribunal Superior de Justicia de Murcia, del que formaba parte el autor, avaló sus tesis en sentencias de 1 de julio de 2000 y 24 de octubre de 2001, entre otras.

Sin embargo, una parte significativa de la doctrina se mostró partidaria de la posibilidad de reabrir todos los procedimientos caducados y no prescritos: ya antes de la crítica referida, F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (1998: 347) y, después, M. GÓMEZ PUENTE (2000: 564), V. AGUADO I CUDOLÀ (2001: 295-302) (criticando explícitamente los argumentos que acabamos de resumir) o, más recientemente, L. A. DE DIEGO DíEZ (2006: 282). En una línea algo diferente se situaría R. CABALLERO SÁNCHEZ (1999: 240, 449 y 486), pues si bien consideraba viable la reapertura del procedimiento de oficio caducado y no prescrito conforme al Derecho positivo (al que en seguida pasamos a referirnos), criticaba tal solución *de lege ferenda* por estimar que no es conveniente «tratar a la Administración como a los malos estudiantes, concediéndole segundas oportunidades y repescas», ya que «la actividad represiva debe ser eficaz, directa, clara y sin remiendos ni rehabilitaciones de plazos» (pág. 240); posición similar a la de J. MESEGUER YEBRA (2002: 26-30), que consideraba «muy interesantes» los criterios del citado LÓPEZ PELLICER «como posible pauta para futuras reformas normativas en la materia» (pág. 27).

También nuestro Tribunal Supremo ha seguido parecidas interpretaciones del Derecho positivo en la materia. En un primer momento, pese a haberse regulado la caducidad del procedimiento de oficio en la Ley 30/1992, consideró incluso que nada había cambiado en relación con el planteamiento tradicional que permitía a la Administración actuar sin sometimiento a plazos. Así, en la STS 2737/1999 se evitó considerar la caducidad del procedimiento de oficio como una de las excepciones previstas en la regla tradicional de que «la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo» (LPA de 1958: art. 49; Ley 30/1992: art. 63.3); se mantuvo, pues, la doctrina de que el artículo 63.3 de la Ley 30/1992 «no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador»³⁰. Doctrina que contradecía frontalmente el régimen de caducidad del procedimiento administrativo de oficio establecido entonces en el artículo 43.4 de la misma Ley 30/1992, pero que no se superó en la jurisprudencia hasta la STS 4540/2004, que ya consideró inválida una resolución sancionadora adoptada tras la caducidad del procedimiento por apreciar que en tal caso prevalecía, sobre lo establecido en el artículo 63.3, el régimen especial de caducidad contenido en el citado artículo 43.4³¹.

³⁰ STS-3.ª 2737/1999, de 24 de abril, ponente R. TRILLO TORRES. Para una crítica de esta sentencia, véase J. A. LÓPEZ PELLICER (2000: 105-117).

³¹ STS-3.ª 4540/2004, de 28 de junio, ponente E. ESPÍN TEMPLADO.

Ahora bien, la anterior corrección jurisprudencial había quedado en la práctica anulada, incluso previamente, por el mismo Tribunal Supremo al admitir la repetición del procedimiento administrativo y, en consecuencia, la posibilidad de adoptar el acto administrativo sancionador o de contenido desfavorable mientras no hubiera transcurrido el plazo de prescripción para el ejercicio de la correspondiente potestad administrativa. Así, conforme a la que ya podía considerarse jurisprudencia consolidada, en la STS 4084/2003 se estableció la siguiente doctrina legal³²:

«La declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/1992, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley».

Como vemos, el apoyo legal para ello se encontró en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992 conforme a la redacción dada por la Ley 4/1999, donde, tras establecer que el vencimiento del plazo produce la caducidad del procedimiento de oficio, se añade:

«En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92».

Para el TS no parece haber ninguna duda de que, por virtud de esta remisión legal, todos los efectos establecidos para la caducidad de los procedimientos iniciados a instancia del interesado se aplican también a la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio. Ciertamente, algunos de tales efectos no plantean mayores problemas en su aplicación a los procedimientos iniciados de oficio, como sucede con la notificación al interesado o la posibilidad de interponer los recursos pertinentes (art. 92.1). Sin embargo, otros efectos suscitan graves dudas, según ya hemos tenido ocasión de estudiar con respecto a la exclusión de la caducidad, «en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general» (art. 92.4), previsión que tiene sentido como una excepción tratándose de la caducidad del procedimiento iniciado

³² STS-3,ª 4084/2003, de 12 de junio, ponente J. M. SANZ BAYÓN. En igual sentido, previamente, entre otras, SSTs 9569/2001, de 5 de diciembre, ponente P. J. YAGÜE GIL, y 2716/2002, de 17 de abril, ponente R. SOTO VÁZQUEZ.

por el interesado, pero que si se aplicara a los procedimientos iniciados de oficio se convertiría en la regla, impidiendo toda declaración de caducidad de los mismos³³.

En la línea restrictiva habría de situarse también la posibilidad de aplicar a todos los procedimientos de oficio, especialmente a los sancionadores, la regla del artículo 92.3 de la Ley 30/1992:

«La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción».

Parece claro que el legislador, en el párrafo transcrito, fue coherente con el sentido de la caducidad de los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuya finalidad consiste en liberar a la Administración de una carga de trabajo inútil cuando cabe suponer que el propio interesado carece de interés en el procedimiento que mantiene paralizado durante cierto lapso de tiempo. Objetivo que no exige ninguna merma del derecho que el administrado esté ejerciendo, con la consecuencia de que mientras tal derecho no prescriba el administrado podrá reiterar su solicitud.

Ahora bien, el planteamiento tendría que ser muy distinto tratándose de la caducidad del procedimiento de oficio, ya que este tipo de caducidad responde preferentemente, como hemos expuesto previamente, al interés público en disponer de una Administración eficaz, en particular mediante el estricto cumplimiento de los plazos establecidos para su actuación, lo que se garantiza concediendo paralelamente al administrado un auténtico derecho a que los procedimientos de oficio no puedan sobrepasar esos mismos plazos. De esta manera, si admitimos que la razón de ser de la caducidad del procedimiento de oficio es garantizar el estricto cumplimiento de los plazos por la Administración conforme a los principios de seguridad jurídica y de eficacia administrativa, difícilmente podremos amparar interpretaciones que conducen simplemente a que el tradicional plazo abierto disponible por la Administración sea cambiado, incluso en los procedimientos sancionadores, por una sucesión de plazos cerrados que producen exactamente el mismo resultado que se quería evitar. Ni la posición del administrado ni la organización de las oficinas públicas experimentan

³³ En el mismo sentido indicado en el texto, considerando que el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 es inaplicable a los procedimientos de oficio, véanse F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (1998: 346), S. FERNÁNDEZ POLANCO (1999: 199) y J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO (1999: 2142-2143).

ninguna mejora por la circunstancia de que el procedimiento administrativo, en vez de permanecer sin ser resuelto durante varios años, incurra en caducidad cada tres o seis meses³⁴.

La tesis consagrada en la STS 4084/2003 fue objeto de una demolidora crítica de J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2005: 52-56), quien destacó que conducía «al enervamiento puro y simple del instituto de la caducidad», pues se invitaba a la Administración a reabrir el expediente caducado, prolongando así la «pena de banquillo» del imputado:

«La caducidad, de ser un instrumento de garantía y de tranquilidad del ciudadano, pasa a convertirse en un mero instrumento punitivo... que termina recayendo... sobre las espaldas del ciudadano, que no sólo se ve sometido a la tortura (y, por cierto, también a los gastos) de un nuevo expediente y a la incertidumbre que entraña, sino que contempla cómo el nuevo procedimiento se tramita —es humano— con bríos renovados por unos funcionarios espoleados por el reproche implícito y la carga de tener que reproducir todo el procedimiento».

La crítica parece certera aun para quienes sostenemos que el «sufrimiento» que produce el procedimiento sancionador (o en general de gravamen) carece, por sí solo, de relevancia jurídica; relevancia que, en cambio, no puede dejar de advertirse, como enseguida veremos, en el caso de reapertura del procedimiento sancionador caducado. De cualquier manera, la postura doctrinal que destacamos, pese a ser asumida explícitamente por otros autores³⁵, fue en vano. El Tribunal Supremo ha avanzado incluso en su doctrina, como ponen de relieve las líneas ju-

³⁴ En la misma línea aquí defendida, ya J. A. LÓPEZ PELLICER (1999: 1187-1190) propugnó «una interpretación estricta y no extensiva del régimen de la caducidad del procedimiento sancionador», considerando inviable integrar su regulación con la contenida en el artículo 92 de la Ley 30/1992, salvo «en lo que sea rigurosamente indispensable y congruente con la naturaleza del acto terminal del procedimiento, como es el acto que declara la caducidad y ordena el archivo del expediente sancionador»; el autor llegaba a considerar que si el reenvío del artículo 44.2 al artículo 92 de la Ley 30/1992 llegara a comprender el párrafo 3 del último artículo citado quedaría violado el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

³⁵ L. ALARCÓN SOTOMAYOR (2007: 75) critica la doctrina de la STS 4084/2003, considerando que «hace inútil la caducidad» y, además, que «no sirve de ninguna forma para que el imputado no sufra un procedimiento con dilaciones indebidas»; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2008: 519-520) estiman que la caducidad en el procedimiento de oficio obedece a la pretensión legal de «liberar a los ciudadanos de la pendencia indefinida e ilimitada del riesgo de gravamen», pero, con cita de la misma STS 4084/2003, ponen de relieve que la evolución de la jurisprudencia «ha terminado por reducir a la nada ese laudable propósito al subrayar que la declaración de caducidad no extingue la acción de la Administración para ejercitar sus potestades sancionadoras», «convirtiendo así la declaración de caducidad en un *iter inutilis*».

risprudenciales relativas a los documentos del procedimiento caducado que la Administración puede reutilizar³⁶, o a la viabilidad de la interrupción del plazo de prescripción durante el tiempo ocupado por el proceso judicial en el que se declaró la caducidad del procedimiento³⁷.

En la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la única corrección de estos planteamientos podría encontrarse en el criterio manifestado en la STS 3891/2002, donde se enjuició directamente una sanción impuesta por el Consejo de Ministros después de seguir por tres veces el procedimiento administrativo sancionador (que se declaró caducado en dos ocasiones), afirmándose³⁸:

«Esta Sala no puede dejar de apreciar que reiniciar varias veces un procedimiento tras sucesivas declaraciones de caducidad, al provocar una situación de inseguridad jurídica del administrado, puede dar lugar a que se aprecie la existencia de un abuso de derecho por parte de la Administración».

En el caso concreto, la anterior declaración fue orillada al no haber sido planteado por la parte recurrente «de manera frontal este posible abuso de derecho»³⁹. Sin embargo, lo cierto es que su posible aplicación nos plantea algún interrogante. En efecto, si la doctrina correcta, según el propio TS, permite a la Administración reabrir el procedimiento caducado siempre que no haya prescrito el ejercicio de la correspondiente

³⁶ Los criterios sobre los documentos del procedimiento administrativo caducado que cabe conservar y reutilizar en el nuevo procedimiento abierto dentro del plazo de prescripción se establecieron en la STS-3.^ª 1199/2004, de 24 de febrero, ponente S. MENÉNDEZ PÉREZ, y comprenden: a) la denuncia que determinó la iniciación del expediente caducado; b) los actos independientes del expediente caducado, esto es, no surgidos en él; c) no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero; d) pero es posible practicar en el nuevo procedimiento otra vez las actuaciones que se realizaron en el primero; y e) por excepción, el imputado puede solicitar la incorporación de cualesquiera actuaciones del primer procedimiento, dado que la caducidad de los procedimientos de oficio no puede desenvolverse en perjuicio de aquél. Con posterioridad, en el mismo sentido, véanse, entre otras, las SSTS-3.^ª 4933/2010, de 5 de octubre, ponente J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, y 8444/2012, de 21 de noviembre, ponente J. E. PECES MORATE.

³⁷ En las SSTS 4933/2010, de 5 de octubre, ponente J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, y 6951/2012, de 23 de octubre, ponente S. MARTÍNEZ-VARES GARCÍA, se mantiene la doctrina de que los recursos interpuestos contra la resolución de reintegro de una subvención luego anulada por caducidad a consecuencia de esos recursos, interrumpen el plazo de prescripción del derecho de la Administración para liquidar y exigir el reintegro de la subvención.

³⁸ STS-3.^ª 3891/2002, de 30 de mayo, ponente M. BAENA DEL ALCÁZAR.

³⁹ Importa resaltar que no se trataba de una casación, sino de un recurso contencioso-administrativo directamente interpuesto ante el TS contra un acto del Consejo de Ministros, con lo cual el TS parece olvidar que el artículo 33.2 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 le obligaba, cuando «estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes», a haber sometido a dichas partes la existencia de «otros motivos susceptibles de fundar el recurso».

potestad, ¿cuándo se entenderá que hay abuso del derecho? ¿En la tercera ocasión en que la Administración reabra el procedimiento? ¿Y por qué no en la segunda? Entre los autores, L. A. DE DIEGO DíEZ (2006: 283), al recoger esta jurisprudencia, asegura que la Administración «no puede reiniciar indefinidamente expedientes tras la caducidad de los anteriores», pues ello «atentaría contra la seguridad jurídica y encuentra sus límites en la doctrina del abuso del derecho o, con mayor precisión desde el punto de vista jurídico-administrativo, en la desviación de poder». En tal caso, si la desviación de poder fuera la vía de plasmación del criterio que tratamos estaríamos ante supuestos de aplicación limitadísima, donde pudiera probarse que la Administración, mediante las sucesivas reaperturas del procedimiento caducado, estaba persiguiendo fines distintos de los previstos por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la concreta potestad administrativa (Ley Jurisdiccional 29/1998: art. 70.2).

Sigue, pues, plenamente abierta en nuestra jurisprudencia la posibilidad de reapertura del procedimiento caducado y no prescrito. Entre las variadas críticas ensayadas en la doctrina, parece finalmente destacable la planteada por T. CANO CAMPOS (2001: 240-243) en relación con los procedimientos sancionadores, sosteniendo que la indicada posibilidad «vulnera la manifestación del *non bis in idem* que prohíbe la dualidad de procedimientos por los mismos hechos»⁴⁰.

En efecto, tratándose de procedimientos sancionadores nos encontraríamos ante un supuesto de la llamada vertiente formal o procesal del principio *ne bis in idem*, que, desde su especial arraigo en el Derecho estadounidense, viene prohibiendo que el ciudadano, al margen de su inocencia o responsabilidad, pueda ser sometido múltiples veces al riesgo de la pretensión punitiva estatal, pues lo contrario significaría tolerar la ilimitada intromisión pública sobre la esfera de libertad y seguridad de la persona; en consecuencia, el Estado tiene una sola oportunidad para perseguir y sancionar a un ciudadano por razón de una conducta ilícita y si la pierde, sea por razones formales o materiales, ya no puede ejercerla⁴¹. El principio citado se recoge en diversos tratados inter-

⁴⁰ Consideraba en tal sentido el autor que «el efecto de la caducidad del procedimiento sancionador debiera asimilarse al del sobreseimiento libre en el proceso penal... que, como se sabe, es equiparable a una sentencia absolutoria anticipada, tiene el carácter de resolución definitiva y produce el efecto —negativo o preclusivo— de cosa juzgada material, de modo que impide un segundo proceso por el mismo hecho y respecto de la misma persona» (T. CANO CAMPOS, 2001: 243).

⁴¹ La doctrina del llamado *double jeopardy* (literalmente, doble riesgo) se encuentra recogida en la V Enmienda de la Constitución de Estados Unidos («Tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito»). En el caso *Green v. USA* (1957) se explicó así: «La idea subyacente, de profundo arraigo..., es que no se puede permitir que el Estado, con todos sus recursos y autoridad, em-

nacionales ratificados por España, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 14.7) o el Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 4). Viene siendo aplicado por nuestro Tribunal Constitucional como una de las garantías contenidas en el principio de legalidad sancionadora (Constitución: art. 25), aunque en la STC 2/2003 se rechazó aplicarlo en un caso de tramitación del procedimiento sancionador administrativo tras la absolución en el proceso penal, argumentando en tal sentido que⁴²

«... la sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas, impiden equiparar el expediente administrativo sancionador a un proceso penal a los efectos de entender que el procesado ha sufrido una vulneración de su derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador».

Sin embargo, frente al anterior planteamiento habría de oponerse el criterio expresado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Sergueï Zolotoukhine v. Rusia* (2009), donde se considera violado el principio citado «cuando un nuevo procedimiento es incoado después de que la absolución o condena previa haya adquirido la fuerza de cosa juzgada», resultando indiferente que el nuevo procedimiento tuviera naturaleza penal y el primero administrativa⁴³.

En todo caso, al margen de la anterior precisión, el supuesto que nos estamos planteando no atañe a la relación entre el proceso penal y el procedimiento sancionador administrativo, cuya diferente relevancia determinó la indicada postura de la STC 2/2003. Aquí se trata de la relación entre dos procedimientos sancionadores administrativos en los que concurre la llamada triple identidad (sujeto, hechos y fundamento jurídico), de manera que resultaría difícil negar la violación del principio *ne bis in idem* si se produce la reapertura del segundo procedimiento tras la resolución administrativa firme declarando la caducidad del primer procedimiento y el archivo de sus actuaciones. En definitiva, la solución no puede ser otra que la acogida en el artículo 211.4 de la Ley General Tributaria de 2003, donde la declaración de caducidad

prenda intentos repetidos de condenar a un individuo por un presunto delito, exponiéndolo a la vergüenza, gastos y molestias además de obligarlo a vivir en una condición permanente de ansiedad e inseguridad y de que con ello aumenta la posibilidad de que, aun siendo inocente, se le declare culpable».

⁴² STC 2/2003, de 16 de enero, ponente M. E. CASAS BAAMONDE, FJ 8.

⁴³ Caso *Sergueï Zolotoukhine v. Rusia* [GC], núm. 14939/03, sentencia de 10 de febrero de 2009.

del procedimiento sancionador «impedirá la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador»⁴⁴.

* * *

En definitiva, el repaso de la evolución experimentada por la técnica de la caducidad en los procedimientos administrativos desfavorables, así como la diversidad de fundamentos buscados para la misma, nos explican los problemas esenciales que, en la actualidad, presenta la institución. Podemos resumirlos en la urgencia de reconducir dos aspectos: a) el ámbito de aplicación excesivamente amplio otorgado a este tipo de caducidad, que habría de limitarse a la aplicación de potestades objetivamente productoras de efectos desfavorables, evitando así incluir procedimientos como los relativos a cuestiones organizativas, de defensa del dominio público, de declaración de bienes de interés cultural o espacios naturales protegidos y otros que carecen de una finalidad propiamente de gravamen o desfavorable para los administrados; y b) la posibilidad de reapertura de los procedimientos caducados, que debiera excluirse, al menos en los sancionadores, de conformidad con las exigencias del principio *ne bis in idem*.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (1999): *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Madrid, Pons, 172 págs.
- (2001): *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Madrid, Pons, 459 págs.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2007): *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Madrid, Civitas-Thomson, 532 págs.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (2001): *La obligación de resolver y de notificar y el silencio administrativo. Análisis de las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero*, Madrid, Pons, 193 págs.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael (1999): *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Madrid, McGraw-Hill, 522 págs.
- CANO CAMPOS, Tomás (2001): «*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador», en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, págs. 191-149.
- DE DIEGO DíEZ, L. Alfredo (2006): *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, 2.^a ed., Barcelona, Bosch, 292 págs.

⁴⁴ Desgraciadamente, cada vez son más frecuentes las reglas del Derecho positivo que asumen explícitamente la posibilidad de reabrir los procedimientos de oficio caducados dentro del correspondiente plazo de prescripción, conforme a la doctrina legal plasmada en la STS 4084/2003, como puede comprobarse en los ejemplos de legislación estatal y autonómica proporcionados por J. MESEGUER YEBRA (2003: 222).

- FERNÁNDEZ POLANCO, Severiano (1999): «Artículo 44», en J. L. PIÑAR MAÑAS (dir.), *La reforma del procedimiento administrativo (Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero)*, Madrid, Dykinson, págs. 192-199.
- FONT SERRA, Eduardo (2000): «Artículos 236-240», en Antonio LORCA NAVARRETE (dir.), *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, tomo I, 2.ª ed., Valladolid, Lex Nova, págs. 1530-1543.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1993): «Introducción», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, págs. 11-20.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1998): *Curso de Derecho administrativo*, tomo II, 5.ª ed., Madrid, Civitas; (1999), 6.ª ed.; (2008), 11.ª ed.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos (1997a): *La inactividad de la Administración*, Pamplona, Aranzadi, 973 págs.
- (1997b): «¿Caducan los expedientes tributarios de inspección paralizados por causa de la Administración? (Sobre la perención y la prescripción tributarias)», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 283, págs. 1-5.
- (2000): *La inactividad de la Administración*, 2.ª ed., Pamplona, Aranzadi, 1.026 págs.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1964): «La llamada caducidad del procedimiento administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 45, págs. 191-230.
- (1997): *Derecho administrativo español*, tomo III, Pamplona, EUNSA.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1964): *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1999): *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo II, 2.ª ed., Madrid, Civitas, págs. 2095-2144.
- GUASP, Jaime (1948): *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, 2.ª ed., Madrid, Aguilar.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. (1998): *La caducidad del procedimiento administrativo*, Madrid, Montecorvo, 364 págs.
- HUERGO LORA, Alejandro (1995): «La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 137, págs. 189-238.
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio (1999): «La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?», en *Actualidad Administrativa*, núm. 42, págs. 1171-1199.
- (2000): «La actuación extemporánea de la Administración en el procedimiento sancionador», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 105, págs. 105-117.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1993): «Procedimientos administrativos: finalización y ejecución», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, págs. 246-281.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín (2002): *La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*, Barcelona, Bosch, 92 págs.
- (2003): «A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, págs. 213-222.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1993): *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 424 págs.; 5.ª ed., 2005.
- SAINZ MORENO, Fernando (1993): «Obligación de resolver y actos presuntos», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico*

- co de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, págs. 126-151.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2005): «Caducidad del procedimiento (Art. 44.2 LRJAP)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 168, págs. 7-56.
- SILVA MELERO, Valentín (1951): Voz «Caducidad de la instancia», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo III, Barcelona, F. Seix, págs. 507-510.