Actualidad Jurídica Uría Menéndez, 66, diciembre 2024, pp. 173-185

Foro de Actualidad

España

EL TRIBUNAL SUPREMO ESTABLECE QUE LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD ES APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS A INSTANCIA DEL INTERESADO Y A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

Patricia Pareja Pérez, Val Del Valle Aguiar

Abogadas del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

El Tribunal Supremo establece que la exclusión de la caducidad es aplicable a los procedimientos iniciados a instancia del interesado y a los procedimientos iniciados de oficio

En su sentencia de 14 de marzo de 2024, el Tribunal Supremo establece que la posibilidad de excluir la caducidad por razones de interés general aplica no solo a los procedimientos iniciados a instancia de parte, sino también a los iniciados de oficio, y en especial al procedimiento de revisión de oficio. Considera que es difícil imaginar qué interés general puede existir en un procedimiento iniciado a instancia de parte, y por tanto en su beneficio, de forma que es más propio pensar que ese interés general esté presente en los procedimientos iniciados por la misma Administración.

PALABRAS CLAVE:
Caducidad, interés general, exclusión, procedimientos iniciados de oficio

The possibility of excluding the expiry of administrative procedures for general interest reasons applies whether the procedures are initiated by the interested party or the public authority

In its judgment of 14 March, the Supreme Court held that the possibility of excluding the expiry of administrative procedures for general interest reasons applies not only to procedures that the interested party initiates, but also to those that the public authority initiates ex officio – especially ex officio review procedures. The Supreme Court could not see what general interest arises from a procedure that a party initiates for its own interest (and thus its own benefit), understanding that a general interest is more likely to be present in procedures that the public authority initiates itself.

KEYWORDS:
Expiration, general interest, exclusion, ex officio procedures.

FECHA DE RECEPCIÓN: 7-11-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 9-11-2024

Pareja Pérez, Patricia; Valle Aguiar, Val Del (2024). El Tribunal Supremo establece que la exclusión de la caducidad es aplicable a los procedimientos iniciados a instancia del interesado y a los procedimientos iniciados de oficio. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 66, pp. 173-185 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El pasado 14 de marzo de 2024, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (el "Tribunal") dictó la Sentencia n.º 466/2024, de 14 marzo (Rec. n.º 5572/2022) (la "Sentencia"), por la que desestimó el recurso de casación 5572/2022 (el "Recurso"), interpuesto por la representación de una entidad mercantil (la "Recurrente") contra la Sentencia n.º 137/2022, de 28 de febrero, dictada por la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el rollo de apelación 148/2020.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si la exclusión de la caducidad por razones de interés general o conveniencia, en los procedimientos de revisión de oficio, resulta aplicable tanto a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado como a los iniciados de oficio. Todo ello en el contexto de una norma que, de acuerdo con la doctrina anterior del Tribunal Supremo, estaba prevista únicamente para los procedimientos iniciados a instancia de parte.

Con este artículo se pretende, en primer lugar, hacer un repaso de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la exclusión de la caducidad, para a continuación analizar las consideraciones jurídicas de la Sentencia de 14 de marzo de 2024. Finalmente, se harán una serie de reflexiones finales, más bien tranquilizadoras, en la medida en que se trata de una sentencia que interpreta la institución de la caducidad en los procedimientos de revisión de oficio.

2. Interpretación jurisprudencial del artículo 95.4 de la Ley 39/2015

Antes de analizar la Sentencia es fundamental repasar la institución de la caducidad de los procedimientos administrativos y cómo ha venido interpretando la jurisprudencia la excepción a su declaración por causas de interés general.

2.1. La institución de la caducidad como modo de terminación del procedimiento

El artículo 95 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la "Ley 39/2015") se integra en el título IV "De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común", capítulo V "Finalización del procedimiento", sección 4.ª "Caducidad". La caducidad se contemplaba ya en la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo, junto con desistimiento y la renuncia del derecho, como forma de terminación del procedimiento (al igual que en la actual Ley 39/2015).

El presupuesto de la caducidad es el mero transcurso del tiempo sin que, entre otras posibilidades, se haya promovido el impulso del procedimiento por quien, conforme a su regulación, debe promoverlo. Aunque el procedimiento administrativo comporta una secuencia de tramites abocados a la resolución, que es el medio normal de terminación de los procedimientos, el legislador debe arbitrar mecanismos para la terminación de los procedimientos en tales supuestos de paralización, por exigencia del principio de seguridad jurídica.

Por lo tanto, la razón de ser de la figura de la caducidad es la satisfacción del principio de seguridad jurídica —así se establece, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1998 (Rec. n.º 11684/1990), de 14 de octubre de 1998 (Rec. n.º 1605/1991), de 12 de marzo de 2019 (Rec. n.º 676/2018), y de 14 de marzo de 2024 (Rec. n.º 5572/2022)— evitando la prolongación indefinida de los procedimientos administrativos, habida cuenta de que la Administración tiene el deber de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley. El incumplimiento de dichos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento, lo que no impide la apertura de un nuevo expediente sobre el mismo objeto, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción. Al respecto cabe tener en cuenta que los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción.

La caducidad se puede producir tanto en los procedimientos iniciados a instancia del interesado como en los procedimientos incoados de oficio.

Respecto a los procedimientos iniciados a instancia del interesado, la caducidad se regula en el artículo 95 de la Ley 39/2015. Se trata de un modo anormal de terminación del procedimiento que tiene lugar por la paralización de las actuaciones a causa del comportamiento del interesado, que, requerido a realizar cierta conducta por el órgano administrativo, desoye el requerimiento y adopta una actitud pasiva. La pasividad del particular debe referirse a la cumplimentación de un trámite esencial para la continuación de las actuaciones (indispensable para entrar a valorar el fondo).

Cuando se produzca la paralización por causa imputable al interesado, la Administración debe advertirle que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Además, para que decaiga el deber de la Administración de dictar resolución, la caducidad debe ser declarada de forma expresa. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. Como vemos, la excepción a la caducidad la encontramos únicamente en el artículo 95 de la Ley 39/2015, artículo dedicado a la caducidad en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

Respecto a los procedimientos iniciados de oficio, la caducidad se regula en el artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015. La inactividad resolutoria del órgano administrativo (obligado a dictar y notificar la resolución —artículo 21.1 Ley 39/2015—) puede dar lugar a la caducidad del procedimiento, que se produce de forma automática por el mero transcurso de plazo. Así, la caducidad es la forma de extinción de un procedimiento administrativo que se encuentra inactivo o suspendido y que tiene por finalidad evitar la pendencia indefinida del procedimiento sobre el particular que podría ser perjudicado por la resolución de dicho procedimiento, eliminando la inseguridad jurídica antes citada.

2.2. Exclusión de la caducidad por causa de interés general

Como ya se ha adelantado, el artículo 95.4 de la Ley 39/2015 regula la posibilidad de excluir la aplicación de la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

La redacción del artículo 95.4 es idéntica a la que recogía el artículo 92.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (la "Ley 30/1992").

En este epígrafe vamos a exponer cómo ha interpretado la jurisprudencia tradicionalmente dicho precepto, para analizar, en el apartado tercero, cómo la Sentencia de 14 de marzo de 2024 se aparta de dicha doctrina.

PRIMEROS PRONUNCIAMIENTOS: EL TRIBUNAL SUPREMO NO ANALIZA LA APLICABILIDAD DEL PRECEPTO A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO, ASUME SU APLICACIÓN ÚNICAMENTE EN PROCEDIMIENTOS INICIADOS A INSTANCIA DEL INTERESADO

La primera sentencia del Tribunal Supremo que se pronuncia sobre esta cuestión es la de 2 de junio de 2004 (Rec. n.º 5086/2002). La recurrente interpone recurso de casación contra la Sentencia de 25 de enero de 2002 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso interpuesto por esa parte contra la Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1997, de aprobación de un deslinde, y la subsiguiente Orden de 19 de diciembre del mismo año, de rectificación de errores, dictadas por el Director General de Costas, por delegación del Ministro de Medio Ambiente. La sentencia declara ambas conformes al ordenamiento jurídico en lo que se refiere a los terrenos de la parte recurrente.

La recurrente considera que la Sala de instancia ha infringido lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, al no haber estimado la Sala la caducidad del procedimiento de deslinde concluido con la Orden Ministerial impugnada, cuando se trataba de un procedimiento susceptible de producir efectos desfavorables (artículo 44.2 de la Ley 30/1992 y actual artículo 25.1.b de la Ley 39/2015).

Al respecto, el Tribunal Supremo señala que ni la Ley de Costas ni su Reglamento establecen un plazo máximo para dictar resolución, sin que pueda aplicarse el supletorio de tres meses, que establecía el artículo 42.2 de la referida Ley 30/1992. Esto es debido a que el procedimiento en cuestión fue iniciado de oficio y no a solicitud de los interesados, sin que, además, pueda calificarse de limitador o restrictivo de derechos, pues el procedimiento de deslinde tiene como finalidad la protección del interés general en declarar o constatar el dominio público marítimo terrestre definido por la Ley. Al hacer referencia al interés general de este procedimiento iniciado de oficio, por contraposición, se remite al artículo 92.4 de la Ley 30/1992 para señalar que, en los procedimientos iniciados a instancia de los particulares, el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 prevé la inaplicabilidad de la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuese conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. Por lo tanto, el Tribunal Supremo ni siquiera plantea un debate al respecto, asumiendo que el artículo 92.4 se refiere en exclusiva a los procedimientos iniciados a instancia de los particulares.

Esta es la interpretación que mantiene el Tribunal Supremo en las posteriores sentencias dictadas en procedimientos con un objeto similar (Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2004 —Rec. n.º 2668/2002—, de 19 de julio de 2005 —Rec. n.º 1064/2002—, de 20 de julio de 2005 —Rec. n.º 1056/2002—, de 22 de julio de 2005 —Rec. n.º 1051/2002—, de 22 de julio de 2005 —Rec. n.º 1231/2002—, de 22 de julio de 2005 —Rec. n.º 886/2002—, de 28 de julio de 2005 —Rec. n.º 3967/2002—, de 29 de julio de 2005 —Rec. n.º 3805/2002— y de 19 de julio de 2010 —Rec. n.º 4165/2006—, entre otras). En estos pronunciamientos el Tribunal no entra a realizar una interpretación del citado artículo 92.4 más allá que para afirmar que se aplica a procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin que existiese debate al respecto.

Lo mismo ocurre años después en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2012 (Rec. n.º 2010). También en un procedimiento relativo al deslinde, el Tribunal desestima el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de octubre de 2009 que anuló la Orden que aprobó el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre realizado en un tramo de la costa por haber caducado el procedimiento de deslinde. Respecto a la aplicación del artículo 92.4 de la Ley 30/2012, la Sala señala que dicho artículo "*está previsto para los procedimientos iniciados a instancia de particulares, como resulta de su apartado 1, y el procedimiento de deslinde litigioso se inició de oficio por la Administración, como antes se ha dicho*". Además, matiza que la remisión que se hace en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992 (actual artículo 25.1.b de la Ley 39/2015) al artículo 92 (actual artículo 95 de la Ley 39/2015) "*no es para impedir la caducidad del procedimiento, cuando ha transcurrido el plazo máximo previsto para la notificación de la resolución, sino para que la resolución que declare esa caducidad ordene el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en ese artículo 92, que supone, entre otros, que la caducidad no producirá por si sola la prescripción de acciones (número 3 de ese artículo 92)*".

También cabe hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2008 (Rec. n.º 4777/2004) relativa a la caducidad del expediente de petición de autorización de vertido de aguas residuales, que analiza la aplicación del art. 92.4 de la Ley 30/1992. El Tribunal examina si concurren los requisitos dispuestos en el artículo 92 de la Ley 30/1992 para que tenga lugar la caducidad del procedimiento iniciado a solicitud del interesado y, tras concluir que tales exigencias concurren en este caso, analiza si es aplicable la exclusión de la caducidad en aras del interés general y concluye que no puede considerarse la cuestión relativa al vertido de aguas residuales de una vivienda unifamiliar como una cuestión que afecte al interés general.

Como podemos observar, en los supuestos iniciados de oficio, el Tribunal Supremo en ningún caso se plantea aplicar la exclusión de la caducidad por causas de interés general, únicamente en la última de las sentencias citadas (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2008 —Rec. n.º 4777/2004—) analiza la aplicabilidad de dicha exclusión, ya que se trata de un procedimiento iniciado a instancia del interesado.

PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

Posteriormente, cabe hacer referencia a las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2006 (Rec. n.º 3599/2003), de 9 de marzo de 2006 (Rec. n.º 5739/2003) y de 16 de mayo de 2006 (Rec. n.º 7884/2003).

En estos pronunciamientos, el Tribunal analiza la conformidad a derecho de los requerimientos realizados por el organismo supervisor del mercado de las telecomunicaciones a diversas empresas del sector. Dichas empresas recurren las resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por las que se les requería a proporcionar determinada información en relación con diversos acuerdos contractuales.

Entre los motivos de casación esgrimidos, las recurrentes señalan la caducidad del expediente informativo en el que se había solicitado la información, puesto que los requerimientos de información se practicaron cuando habían transcurrido más de tres meses desde la apertura del procedimiento de información previa (considerando aplicable a los supuestos enjuiciados el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 —actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015—).

Al respecto, el Alto Tribunal considera que el supuesto enjuiciado no es un procedimiento administrativo. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones simplemente está solicitando información que puede tener transcendencia para su actividad supervisora. La apertura de un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar un procedimiento no puede entenderse como la incoación de un procedimiento administrativo de oficio sometido a plazo de duración concreto y a caducidad.

En estos pronunciamientos, a pesar de que el Tribunal hace referencia al artículo 92.4 de la Ley 30/1992, lo hace simplemente para reforzar el argumento de solicitud de información transcendental, en aras de satisfacer el interés general, ya que, como podemos ver del razonamiento expuesto, el Tribunal concluye señalando que no estamos ante un procedimiento administrativo iniciado de oficio, sino ante un simple requerimiento de información.

PRONUNCIAMIENTOS EN LOS QUE EL TRIBUNAL SUPREMO PARECE ABRIR LA PUERTA A LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

Hasta el momento, ninguna de las sentencias analizadas considera posible la aplicación de la exclusión de la caducidad por causas de interés general a los procedimientos iniciados de oficio.

No obstante, en los pronunciamientos de 27 de octubre de 2009 (Rec. n.º 1726), de 23 de diciembre de 2011 (Rec. n.º 306/2010) y de 5 de marzo de 2019 (Rec. n.º 1423/2016), el Tribunal Supremo parece abrir la puerta a la aplicación del artículo 92.4 de la Ley 30/1992 a los procedimientos iniciados de oficio, aunque sin entrar en el fondo de la cuestión.

En el primer caso, en un procedimiento iniciado de oficio por el que se declara la caducidad de ciertas concesiones de explotación mineras, la recurrente sostiene que el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 regula exclusivamente los supuestos de caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, mientas que en los procedimientos iniciados de oficio, como el examinado, la caducidad se prevé de forma automática. El Tribunal Supremo no entra a valorar la aplicación o no del precepto a los procedimientos iniciados de oficio, simplemente valora la existencia o no de causa de interés general. Así, concluye que procede la caducidad porque no se aprecia causa de interés general, sin hacer distinción entre la aplicabilidad del precepto a procedimientos iniciados a solicitud del interesado o de oficio. No obstante, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio y analizar la aplicación del artículo 92.4 de la Ley 30/1992, parece dejar la puerta abierta a la aplicabilidad del precepto a dichos procedimientos.

En el segundo caso, en un expediente de jubilación por incapacidad permanente para el ejercicio de funciones judiciales en grado total iniciado por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal concluye que es de aplicación al caso el límite que respecto a la caducidad se autoriza en el artículo 92.4 de la Ley 30/1992, ya que "*no cabe duda de que la incapacidad de cuya declaración aquí se trata produce, de manera muy trascendente, esa afectación al interés general que el anterior precepto legal toma en consideración para autorizar la inaplicación de la caducidad que dispone*; *y la produce por esa directa relación, que con anterioridad fue subrayada, existe entre el recto ejercicio de la potestad jurisdiccional y el derecho fundamental de tutela judicial efectiva que asiste a todo ciudadano*". Finaliza su reflexión señalando que la remisión que hace el artículo 44 de la Ley 30/1992 (actual artículo 25.1.b de la Ley 39/2015) al artículo 92 no puede quedar circunscrita solamente a lo regulado en el apartado primero de este segundo precepto. Por lo tanto, aplica la exclusión de la caducidad a un procedimiento iniciado de oficio.

Por último, en el tercer caso, el Tribunal Supremo confirma la Orden del Ministerio de Justicia que acordó no nombrar fiscal de carrera a la recurrente por "*carecer de la necesaria aptitud intelectual*". Respecto a la aplicación al caso del artículo 92.4 de la Ley 30/1992, el Tribunal considera que en los procedimientos de incapacidad para el ejercicio de la función judicial (aquí para la función fiscal) la referencia a la caducidad como efecto previsto en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992 (actual artículo 25.1.b de la Ley 39/2015) implica que le sea aplicable el artículo 92, en concreto la excepción del apartado 4.

PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO QUE CONSIDERAN LA APLICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN ÚNICAMENTE A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS A SOLICITUD DEL INTERESADO

La Sentencia de 12 de marzo de 2019 (Rec. n.º 676/2018) realiza una reflexión muy interesante respecto a la inaplicabilidad del artículo 92.4 de la Ley 30/1992 a los procedimientos iniciados de oficio.

La cuestión de interés casacional pasaba por determinar el plazo máximo de tramitación y resolución de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, regulados por el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio. Se trataba de determinar, en concreto, si dichos expedientes están o no sujetos al plazo máximo de tres meses para la notificación de su resolución establecido por el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 (actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015).

La sentencia del Tribunal de Cuentas impugnada en casación rechazó la alegación de la caducidad del procedimiento sobre la base de diversos argumentos. Entre todos estos argumentos, el Tribunal de Cuentas señala la aplicación al caso del artículo 92.4 de la Ley 30/1992, alegando la complejidad del procedimiento y la existencia de abundante documentación, a lo que añade que la integridad de los fondos públicos es una cuestión de interés general.

El Tribunal Supremo dedica el fundamento de derecho sexto a responder a esta cuestión. En una reflexión que suscribimos al completo, el Tribunal señala que la mención al "interés general" contenida en el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 "*no permite entender que todo expediente administrativo destinado a obtener fondos públicos o reintegrarse de los perjuicios sufridos pueda quedar comprendido en esta excepción, pues de interpretarse en tal sentido la mayoría de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, en cuanto persiguen un interés general, o así debería ser, no estarían sujetos a los plazos de caducidad*", y concluye que esa interpretación laxa de lo que es una excepción a la aplicación de la caducidad no puede ser compartida.

Para reforzar su argumentación se remite a la sentencia dictada por el mismo Tribunal de 23 de junio de 2015 (Rec. n.º 2879/2013) que interpreta cuál es la idea de interés general contenida en el artículo 92.4 de la Ley 30/1992: "*La idea de interés general tiene allí un significado más restringido, pues tiene que ver con la relevancia del asunto para un círculo de personas más amplio que el de los interesados en el concreto procedimiento administrativo; es decir, se trata de que la resolución que haya de adoptarse pueda ser de interés para el público en general o, al menos, para una fracción significativa del mismo*".

3. Pronunciamiento del Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de marzo de 2024

3.1. Antecedentes

El 7 de junio de 2006 le fue concedida a la Recurrente licencia para edificar 29 viviendas en un suelo que según el Plan General Transitorio de Denia estaba calificado como suelo no urbanizable protegido.

A consecuencia de ello, el 18 de agosto de 2006 se incoó un primer procedimiento de revisión de oficio por parte del Ayuntamiento de Denia, con el fin de obtener la anulación de la licencia. Sin embargo, el 21 de marzo de 2007 se declaró la caducidad de este primer procedimiento de revisión de oficio, por la tardanza en emitirse un dictamen por parte del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Autónoma. Al mismo tiempo, la Recurrente interpuso recurso de reposición contra el Plan General Transitorio de Denia.

El 29 de marzo de 2007 se inició un segundo procedimiento de revisión de oficio contra la mencionada licencia. Posteriormente, por acuerdo municipal de 27 de septiembre de 2007, se decide la suspensión del segundo procedimiento de revisión de oficio de la licencia hasta que quedase firme la decisión de la Consellería del Territorio de la Generalitat Valenciana que, estimando el recurso de reposición presentado por la Recurrente contra el Plan General Transitorio de Denia, declara el suelo concernido por la licencia de obras como urbano. Contra dicha resolución recurre el Ayuntamiento de Denia, recurso que es estimado por Sentencia de 24 de marzo de 2009, que declara el suelo como no urbanizable.

Tras esta última sentencia, la Recurrente formula dos peticiones al Ayuntamiento de Denia: que se declarase la caducidad del segundo procedimiento de revisión de oficio de la licencia para la construcción de viviendas (por haber transcurrido el plazo de tres meses desde que se adoptó el acuerdo de inicio) y que, en consecuencia, se alzase la suspensión de las obras. Es la desestimación presunta por parte del Ayuntamiento de Denia de estas peticiones la que da lugar al proceso resuelto por la Sentencia.

Frente a la desestimación presunta, la Recurrente interpuso recurso contencioso administrativo, que dio lugar a la Sentencia 368/2019, de 3 de diciembre, dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo n.º 3 de Alicante (la "Sentencia de instancia"), también desestimatoria.

La Recurrente interpuso entonces recurso de apelación frente a la Sentencia de instancia. Dicho recurso dio lugar a la Sentencia 137/2022, de 28 de febrero, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (la "Sentencia de apelación"). Con respecto a la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, que es a lo que a nuestros efectos interesa, la Recurrente sostiene que se sobrepasaron los tres meses establecidos para los procedimientos incoados de oficio, según el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, desde que se adoptó el acuerdo de inicio con fecha 29 de marzo de 2007 hasta el acuerdo de suspensión de fecha 27 de septiembre de 2007. Añade que el interés general alegado por el Ayuntamiento para evitar la caducidad solo cabe en

los procedimientos iniciados a instancia de parte, pero no respecto de los que se inician de oficio. La Sentencia de apelación rechaza este planteamiento, de forma que frente a esta, la Recurrente interpuso recurso de casación, que da lugar a la Sentencia en análisis. La cuestión que suscita interés casacional es la de reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, rectificar o corregir la doctrina de esta Sala en cuanto a si la excepción de interés general prevista en el actual artículo 95.4 de la Ley 39/2015, respecto a la aplicabilidad de la caducidad, únicamente se podrá aducir en procedimientos iniciados a solicitud del interesado o resultará también de aplicación en aquellos procedimientos que se inicien de oficio.

3.2. Argumentos del tribunal y respuesta a la cuestión de interés casacional

Se pasará a continuación a examinar la argumentación que lleva a la Sala a afirmar que la exclusión de la caducidad por motivos de interés general es también aplicable a los procedimientos iniciados de oficio.

INAPLICACIÓN DE LA CADUCIDAD A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS POR EL INTERESADO

El Tribunal empieza señalando la incidencia que puede tener el transcurso del tiempo en los procedimientos administrativos, especialmente en relación con su terminación. El legislador ha determinado el tiempo total de duración de los procedimientos, de forma que en primer lugar los actos que puedan beneficiar a los ciudadanos no queden a la mera disposición de la Administración, porque sería suficiente con que no se concluya el procedimiento para que no pueda reconocerse o denegarse el derecho que los administrados reclaman a la Administración, y, en segundo lugar, para que los ciudadanos no tengan que soportar la incertidumbre de esa posible resolución durante más tiempo del que resulte necesario.

La caducidad está vinculada a la institución del silencio administrativo, de forma que en los procedimientos que se han iniciado a instancia de los ciudadanos, la caducidad no tiene ninguna incidencia ni es admisible —indica la Sentencia—. Si no fuera así, el procedimiento perdería su eficacia y los ciudadanos deberían formular una nueva petición de inicio. De esta forma, el legislador ha establecido que en los procedimientos iniciados a instancia de los interesados el cumplimiento del plazo para dictar la resolución es que se produce una resolución presunta, con efecto positivo o negativo en función de la naturaleza de su petición.

APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

En cuanto a los procedimientos iniciados de oficio, la Sentencia sí considera admisible la caducidad, conforme al artículo 25 de la Ley 39/2015, si el procedimiento comporta el reconocimiento de una situación jurídica favorable para el ciudadano. La demora en la tramitación hace aplicable el régimen del silencio, como si de un procedimiento iniciado a instancia de parte se tratara. En cambio, si la finalidad del procedimiento es la de concluir con un acto de gravamen o desfavorable (como es el caso de la Sentencia), la demora en la adopción de la resolución correspondiente conlleva la caducidad del procedimiento, de modo que se pone fin a él. Conviene recordar que el plazo para dictar resolución en los procedimientos de revisión de oficio es de seis meses con la

regulación actual. En esta regulación debe interpretarse el artículo 95.4 de la Ley 39/2015, como se verá a continuación.

APLICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN DE LA CADUCIDAD A LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

Con la finalidad de determinar si la exclusión de la caducidad puede aplicarse a los procedimientos iniciados de oficio, el Tribunal comienza citando la jurisprudencia existente, en la que no se admite la posibilidad de que pueda aplicarse a los procedimientos iniciados de oficio la exclusión de la caducidad. Posteriormente, examina dicha interpretación del artículo 95.4 de la Ley 39/2015 en su proyección sobre el procedimiento de revisión de oficio.

En primer lugar, el Tribunal señala que el artículo 95 regula la caducidad (así se rubrica la sección en la que se integra), y en concreto sus "requisitos y efectos". El precepto tiene cuatro apartados, que regulan los requisitos (en los dos primeros) y los efectos de la caducidad (en los dos últimos). El artículo 95 es el único que regula la caducidad con ese contenido, y considera el Tribunal que cada apartado tiene un contenido autónomo, por más que todos ellos regulan la institución de la caducidad.

Por ello, si bien el apartado primero se refiere a "los procedimientos iniciados a solicitud del interesado", no puede pensarse que esté condicionando el resto del precepto, de forma que los demás apartados solo sean aplicables también a los procedimientos iniciados a instancia de parte. A juicio del Tribunal Supremo, esa consecuencia sería contraria a la lógica y a los términos empleados en el precepto. Lo que se regula en los dos primeros apartados son los requisitos para que se produzca la caducidad en los procedimientos iniciados por el interesado, pues para los iniciados por la Administración estos requisitos, al estar vinculados con el silencio, ya se regulan en el artículo 25 de la Ley 39/2015.

Lo que dispone el apartado cuarto es que no se producirá la terminación del procedimiento cuando afecte al interés general o fuera conveniente sustanciar la cuestión para su definición y esclarecimiento. Para el Tribunal, tan efecto de la caducidad es la terminación del procedimiento y exclusión automática de la prescripción como la exclusión de la terminación en los supuestos que contempla el apartado cuarto, porque efecto no es sino aquello que se sigue por virtud de una causa. En este caso, la causa sería la caducidad, y tan efecto de la caducidad es el archivo del procedimiento con la exclusión de la prescripción como su exclusión cuando concurran los supuestos del apartado cuarto.

En segundo lugar, considera el Tribunal que de limitarse la exclusión de los efectos generales de la caducidad solo a los procedimientos iniciados a instancias de los particulares y, por tanto, en su propio beneficio, es difícil imaginar qué interés general puede existir en su continuación cuando el debate está referido al derecho de un particular. Más propio es que ese interés general esté presente en los procedimientos iniciados por la Administración.

Hay que destacar que la interpretación que realiza el Tribunal acerca de la interpretación de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio y de la doctrina casacional que fija debe consi-

derarse únicamente aplicable a los procedimientos de revisión de oficio —de conformidad con lo delimitado en el auto de admisión—, pero no a otro tipo de procedimientos iniciados a instancia de la Administración.

4. Reflexiones finales

La Sentencia de 14 de marzo de 2024 es criticable puesto que se separa de la doctrina del propio Tribunal Supremo anterior, que entendía aplicable la exclusión de la caducidad únicamente a los procedimientos iniciados a instancia de parte.

La interpretación que realiza la Sentencia de la exclusión de la caducidad cuando la cuestión suscitada afecta al interés general abre la puerta a que la institución de la caducidad desaparezca en los procedimientos iniciados de oficio. La Sentencia se aparta del espíritu de la norma concretado por el propio Tribunal Supremo en las anteriores Sentencias de 23 de junio de 2015 (Rec. n.º 2879/2013) y de 12 de marzo de 2019 (Rec. n.º 676/2018). En efecto, la idea de "interés general" contenida en el artículo 95.4 de la Ley 39/2015 no es la afección al interés general en el sentido de "*proteger el interés general implícito en los procedimientos iniciados de oficio*", pues esa interpretación tan laxa llevaría a la desaparición de la institución de la caducidad, ya que todos los procedimientos administrativos iniciados de oficio llevan implícita la protección del interés general.

Por el contrario, la idea de "interés general" contenida en el artículo 95.4 de la Ley 39/2015 es "*que la resolución que haya de adoptarse pueda ser de interés para el público en general o, al menos, para una fracción significativa del mismo*" (Sentencia de 23 de junio de 2015 (Rec. n.º 2879/2013). De modo que la exclusión de la caducidad vendría determinada por el alcance más general (mayor número de interesados o relevancia) del procedimiento y no por el concepto de interés general, entendido como aquel interés implícito en todo procedimiento iniciado de oficio.

Una interpretación distinta del precepto llevaría a que la excepción a la caducidad se aplicaría por sistema o, lo que es lo mismo, estos procedimientos no estarían sujetos a los plazos de caducidad. Con la Sentencia, la excepción —la exclusión de la caducidad— devendría la regla general.

Si la caducidad es el mecanismo dispuesto por el legislador para la terminación de los procedimientos en supuestos de paralización, la interpretación de artículo 95.4 de la Ley 39/2015 realizada por la Sentencia supone dejar al arbitrio de la Administración la duración de los procedimientos, en detrimento de los administrados y del principio de seguridad jurídica, que es uno de los principios que inspiran nuestro ordenamiento. La propia Sentencia menciona que establecer mecanismos de terminación de los procedimientos en supuestos de paralización es acorde con el principio de seguridad jurídica, para luego concluir que la Administración puede evitar la caducidad alegando motivos de interés general en los procedimientos por ella iniciados.

A pesar de la rotundidad del fallo de la Sentencia, representa un supuesto aislado, alejado de la mayoría de los pronunciamientos sobre la exclusión de la caducidad que el Tribunal había dictado hasta el momento, y está específicamente delimitada al caso concreto que analiza (la exclusión de la caducidad en los procedimientos de revisión de oficio). Esto significa que sus efectos y razona-

mientos se aplican únicamente a las circunstancias particulares de la controversia planteada y, por tanto, no es probable que se extiendan a otros casos sin características similares.

Al tratarse de un supuesto tan concreto y ser tan clara la doctrina anterior, es deseable que el Tribunal Supremo revise la cuestión y complete la doctrina de la Sala respecto a la interpretación del precepto, no solo para los procedimientos de revisión de oficio, sino para el resto de procedimientos administrativos. Además, si, como señala la doctrina del Tribunal, el interés general se encuentra implícito en los procedimientos iniciados de oficio, debería aclarar qué interés general "cualificado" debe existir en los procedimientos iniciados de oficio para que tenga la entidad suficiente como para llevar a la exclusión de la caducidad.