

**ALFONSO SANZ CLAVIJO***Profesor Ayudante de Derecho Financiero y Tributario  
de la Universidad de Huelva***Extracto:**

**LA** caducidad del procedimiento es una causa de terminación de las actuaciones administrativas cuyo régimen jurídico cambió sustancialmente con la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluso la aprobación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ha supuesto la generalización de la aplicación de dicha institución en los distintos procedimientos tributarios, con lo que nuevamente se ha modificado su *status* normativo al menos en lo referente al ámbito financiero-tributario.

Por estas circunstancias, parece conveniente analizar brevemente cuál es el régimen jurídico de la caducidad del procedimiento en la Ley 30/1992, y con ello conocer cuáles son los supuestos y las condiciones necesarias para su aplicación en el procedimiento administrativo común.

---

---

## Sumario:

---

1. La caducidad: la imposibilidad de determinar un concepto unívoco.
2. La caducidad del procedimiento o perención.
  - 2.1. Origen.
  - 2.2. La caducidad del procedimiento en la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo.
  - 2.3. La caducidad del procedimiento en la LRJAP-PAC.
    - 2.3.1. Planteamiento general.
    - 2.3.2. La caducidad del procedimiento en los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte.
    - 2.3.3. La caducidad del procedimiento en los procedimientos administrativos iniciados de oficio.
  - 2.4. La perención en la LRJAP-PAC tras la Ley 4/1999.
    - 2.4.1. La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación en la LRJAP-PAC.
    - 2.4.2. La perención en los procedimientos administrativos iniciados de oficio.
3. Conclusiones.

## 1. LA CADUCIDAD: LA IMPOSIBILIDAD DE DETERMINAR UN CONCEPTO UNÍVOCO

La caducidad, en sentido lato, es una institución que al Derecho Público se le presenta difusa, de rasgos confusos debido quizás al abandono que la misma sufre en el Derecho Civil, rama del ordenamiento en el que la caducidad apenas si es tratada en perjuicio de una institución análoga como es la prescripción extintiva de derechos y acciones <sup>1</sup>.

Sin embargo, es la relación de la prescripción y de la caducidad en torno al carácter extintivo de ambos institutos la que permite conocer un primer rasgo de la última, ya que, como reiteradamente se ha señalado en numerosas sentencias al respecto del Tribunal Supremo -en adelante TS- y de la Audiencia Nacional -en adelante AN-, la caducidad se encuentra íntimamente ligada a la existencia de un plazo bien para el ejercicio de un derecho, bien para la resolución de un procedimiento administrativo, o bien para la materialización oportuna de un trámite procesal; así, la necesidad del plazo para la concurrencia de la caducidad viene a afirmarse en resoluciones judiciales como la SAN de 29 de enero de 1998 <sup>2</sup>, en dictámenes de la Administración como el Informe de 16 de julio de 1998 del Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria <sup>3</sup>, o en opinio-

<sup>1</sup> En términos similares, BAYONA GIMÉNEZ denuncia cómo en el Código Civil se obvia cualquier análisis de la institución de la caducidad, a diferencia de lo que sucede con la prescripción, lo que da lugar a que su abandono por una doctrina y la jurisprudencia que en un primer momento no van a profundizar en la distinción de una de la otra (BAYONA GIMÉNEZ, J.J.: *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 23); sin embargo, posteriormente, esa distinción va a devenir en fundamental como sostiene CABALLERO SÁNCHEZ (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. XXXVII), hasta el punto de afirmarse que «en las investigaciones sobre el influjo del tiempo en la extinción de los derechos, ninguna distinción ha adquirido la capital importancia que la que separa la caducidad y la prescripción extintiva» (ALAS, L., DE BUEN, D. y RAMOS, E.: *De la prescripción extintiva*, Centro de Estudios Históricos, Madrid, 1918, pág. 5).

Por lo dicho, es evidente, según afirman estos autores, que la cuestión que cobra trascendencia en una época bastante reciente no es tanto configurar jurídicamente la institución de la caducidad, sino más bien distinguir en qué relaciones jurídicas y en qué circunstancias de sus ejercicios es ésta de aplicación en lugar de la prescripción, por lo tanto, y a los efectos que aquí interesan, la caducidad sigue siendo una institución confusa.

<sup>2</sup> Véase lo dispuesto al respecto en el Fundamento de Derecho Cuarto de la SAN de 29 de enero de 1998:

«En primer lugar, se ha de matizar que la institución de la "caducidad" tiene su razón de ser en la previa fijación de un plazo, al que queda supeditada la actuación al que se refiere, en el que inicio y finalización de dicha actuación aparecen fatalmente unidos.»

En idéntico sentido la STS de 4 de diciembre de 1998 y las SSAN de 5 de mayo de 1998, de 20 de mayo de 1999, de 16 de marzo de 2000, etc.

<sup>3</sup> En el Fundamento Tercero del Informe el Servicio Jurídico de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria se afirma en relación con la caducidad lo siguiente:

«Dicho de otro modo, para que exista caducidad, debe darse un requisito previo y *sine qua non* que es la duración limitada del procedimiento.»

nes doctrinales como la de FALCÓN Y TELLA cuando afirma que «La caducidad, en cambio, aparece indisolublemente unida a la existencia de un término perentorio para el ejercicio de un derecho, de una facultad, o de una potestad, transcurrido el cual ya no es posible ejercicio»<sup>4</sup>.

Sólo con lo dicho anteriormente, se deduce que no existe un solo tipo de caducidad en el ámbito jurídico, al contrario, la caducidad en el Derecho adquiere distintos perfiles que van a permitir distinguir diferentes figuras según se aplique en derechos materiales o en procedimientos para su ejercicio, según se trate de un sector u otro del ordenamiento jurídico, etc.<sup>5</sup> Por lo tanto, no puede reputarse como unívoco el concepto de caducidad, ya que bajo el mismo se significan instituciones jurídicas de diversa naturaleza, así, y tomando como referencia la caducidad del procedimiento o perención en la medida que es la figura cuyo análisis se persigue, puede diferenciársele tanto de la decadencia o caducidad de derechos, facultades o acciones jurídicas<sup>6</sup>, derivada de «la temporalidad congénita de los mismos y su sujeción a un plazo extintivo fijado por la ley, o por la voluntad de los particulares, de modo que, si no se ejercen dentro del mismo, pierden toda su virtualidad»<sup>7</sup>, como de la caducidad de la instancia entendida como «la extinción del proceso que se produce por su paralización durante cierto tiempo en que no se realizan actos procesales de parte»<sup>8</sup>, distinguiéndose igualmente de la «caducidad del plazo para dictar resolución expresa»<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> FALCÓN Y TELLA, R.: *La prescripción en materia tributaria*, Editorial La Ley, Madrid, 1992, pág. 49.

<sup>5</sup> Al respecto, el Profesor FALCÓN Y TELLA, en referencia a la caducidad de derechos o decadencia, afirma que «hay que señalar que la técnica de la caducidad se aplica a una pluralidad de situaciones subjetivas de muy diverso tipo, y no sólo a derechos subjetivos en sentido estricto» (FALCÓN Y TELLA, R.: *La prescripción en materia tributaria*, cit., pág. 51).

<sup>6</sup> Véase el Fundamento de Derecho Cuarto de la STS de 29 de enero de 1994 en el que se describe la preclusión como una modalidad de la caducidad de facultades o derechos propia del ámbito procesal y procedimental que:

«implica la fijación de un plazo breve perentorio para la realización de los sucesivos actos procedimentales, con la consecuencia de que, vencido el plazo correspondiente, no puede ya practicarse el acto respectivo, que se pierde o fenecce, y debe pasarse al período siguiente.»

<sup>7</sup> Fundamento de Derecho Cuarto de la STS de 29 de enero de 1994.

<sup>8</sup> GUASP, J.: *Derecho Procesal Civil*, Editorial Civitas, Madrid, 1998, pág. 502.

<sup>9</sup> Aun siendo su análisis una cuestión extramuros de este trabajo, debe señalarse que la «caducidad del plazo para dictar resolución expresa» es una institución que, sustentada en el decaimiento del deber de resolver y en una interpretación torticera de institutos jurídicos como el archivo de las actuaciones y el régimen de los actos presuntos, vino a encontrar suerte en la Audiencia Nacional que, para retractarse de su tesis sobre la perención contenida en la SAN de 25 de febrero de 1997, le dio entrada y perfil jurídico en distintas resoluciones como las SSAN de 29 de enero de 1998, de 5 de mayo de 1998, de 20 de mayo de 1999, de 30 de marzo de 2000, etc.

Así, y sin profundizar en los argumentos que aconsejan desterrarla del ámbito jurídico, sobre la «caducidad del plazo para dictar resolución expresa» se han manifestado autores como GARCÍA NOVOA, quien afirma que «ya no se puede decir que la caducidad regulada en la Ley 30/1992 sea una caducidad "del plazo para dictar resolución expresa" -como señaló la SAN de 29 de Enero de 1998, entre otras-, sino que nos encontramos ante una caducidad del procedimiento que determina la terminación del mismo» (GARCÍA NOVOA, C.: *El silencio administrativo en Derecho Tributario*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2001, pág. 90), o como GÓMEZ PUENTE, que en referencia al alcance del deber de resolver en los procedimientos que el artículo 42. 1 de la LRJAP-PAC/1992 erróneamente exoneraba del mismo, determina que «No es, por tanto, del deber de resolver de manera expresa de lo que se libera la Administración, sino del deber de pronunciarse sobre el fondo del asunto. Quizá deba mejor decirse, entonces, que el deber de resolver es, más bien, deber de responder. O, más exactamente, deber de dictar un acto (ejecutivo) de terminación o finalización de los procedimientos iniciados». (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2002, pág. 501), denunciando la falta de fundamento legal de la posición adoptada por la AN en esta cuestión, siendo, finalmente, el remozado artículo 44. 2 de la LRJAP-PAC el más formidable argumento en el que viene a tropezar la pretendida aplicación de la «caducidad del plazo para dictar resolución expresa».

También debe hacerse mención a otras figuras jurídicas que afines a la caducidad del procedimiento se diferencian de manera de esta última; se trata, por un lado, de «la renuncia, del desistimiento, del allanamiento o de la transacción, que son verdaderos actos jurídicos, unilaterales o plurilaterales, de Derecho material o formal»<sup>10</sup> frente a la perención que, pese a tener ese mismo carácter extintivo, como se dijo, no es más que una forma de terminación del procedimiento legalmente establecida que no precisa de acto administrativo en su concurrencia, de tal manera que de la comparación de la perención con dichas instituciones se deduce esta segunda nota que, junto a existencia de un plazo fijado, caracteriza a la caducidad del procedimiento; y, por otro lado, debe hacerse mención también a la prescripción extintiva producida por «la inercia del titular de la relación jurídica (en este caso, de la relación tributaria) o, mejor aún, el silencio de dicha relación durante el plazo de tiempo determinado por la ley»<sup>11</sup> en contraposición con la perención, cuyo efecto extintivo también se sustenta igualmente en una inercia de paralización de la relación jurídica durante un plazo de tiempo fijado por la ley, plazo que a diferencia de la prescripción extintiva no es susceptible de interrupción y nuevo cómputo en base a la razón que informa a la propia institución de la caducidad, siendo ésta la tercera nota que define los perfiles de la institución a análisis.

Por todo lo dicho, no es difícil inferir la dificultad de plasmar los distintos tipos de caducidad en una misma institución jurídica, opinión que, aparte de encontrar reflejo en la tesis jurisprudencial expuesta<sup>12</sup>, también ha calado en un amplio sector de la doctrina; así, en términos generales, afirma BAYONA GIMÉNEZ que «La caducidad, [...], se presenta al jurista como un término que encierra diversas acepciones referidas, en principio, a figuras jurídicas dispares»<sup>13</sup>; centrando ya la cuestión en la perención se cuestionan GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO sobre si «¿Puede hablarse de un concepto unívoco de caducidad del procedimiento o, por el contrario, existen dos clases diferentes de caducidad del procedimiento?», afirmando que «no resulta fácil encerrar en una fórmula unitaria las dos clases de perención [...] que hoy regula la LRJAP-PAC»<sup>14</sup>; mientras que CABALLERO SÁNCHEZ, aun defendiendo esa misma tesis al afirmar que «La primera conclusión que se desprende del estudio analítico de la caducidad en el sector administrativo es, precisamente, la de su desdoblamiento en una serie de manifestaciones no del todo homogénea [...]. En consecuencia, no es posible elaborar una teoría general del régimen jurídico aplicable a la caducidad en el Derecho Público»<sup>15</sup>, trata al menos de distinguir ciertas directrices comunes en toda manifestación de la caducidad en el ámbito del Derecho Público.

<sup>10</sup> Fundamento de Derecho Cuarto de la STS de 29 de enero de 1994.

<sup>11</sup> Véase nota anterior.

<sup>12</sup> Véase el Fundamento de Derecho Cuarto de la STS de 29 de enero de 1994:

«Por su parte, en el marco institucional en que el factor tiempo es elemento determinante, nada tiene tampoco que ver la caducidad que estamos examinando [la caducidad del procedimiento] con la prescripción extintiva, con la caducidad o decadencia de derechos o con la preclusión.»

<sup>13</sup> BAYONA GIMÉNEZ, J.J.: *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, cit., pág. 21.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1997, pág. 1.528.

<sup>15</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 89.

En definitiva, cuando en el ámbito jurídico se hace mención a la caducidad se puede estar haciendo referencia a cualquiera de las expresiones que este concepto alberga, crisol amplio de instituciones jurídicas del que sólo va a tomarse, a efectos de esta investigación, la caducidad que legalmente se establece como causa de terminación de un procedimiento administrativo paralizado por quien instó el mismo, esto es la caducidad del procedimiento o perención.

## 2. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO O PERENCIÓN

### 2.1. Origen

La caducidad, en los márgenes antes fijados, ha sido tradicionalmente un instituto propio del ámbito del Derecho Privado y del Derecho Procesal <sup>16</sup>, de tal forma que cuando la doctrina de Derecho Público afrontó el estudio de esta institución jurídica «no han sido pocos los que han interpretado esta incursión como un sacar los pies del tiesto» como acertadamente asevera MARTÍN QUERALT <sup>17</sup>.

Por ello, no debe sorprender que el origen científico de la perención haya que situarlo en un reciente artículo sobre la materia del profesor GONZÁLEZ NAVARRO <sup>18</sup>, quien impulsó la difusión de la misma no sólo en el dogmático estudio referido, sino también en sus funciones de ponente como Magistrado del TS <sup>19</sup>.

Con todo lo dicho, no es difícil adivinar que todas las aportaciones hechas sobre la caducidad del procedimiento han de ser necesariamente tenidas en cuenta en este estudio dada la cercanía temporal del comienzo de su análisis y la incierta extrañeza de la institución dentro del ámbito del Derecho Público.

---

<sup>16</sup> Según AGUADO I CUDOLÁ «La distinción entre prescripción y caducidad ha sido uno de los temas clásicos que desde antaño han ocupado la atención de los juristas, especialmente en el Derecho civil y penal» (AGUADO I CUDOLÁ, V.: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1999, pág. 17).

<sup>17</sup> En el prólogo al volumen «La caducidad en el ordenamiento tributario español» (BAYONA GIMÉNEZ, J.J.: *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, cit., pág. 13).

<sup>18</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «La llamada caducidad del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 45, 1964.

<sup>19</sup> Véanse, a modo de ejemplo, las SSTs de 18 de noviembre de 1986, de 16 de marzo de 1988, de 15 de junio de 1998, de 22 de noviembre de 1988, de 22 de diciembre de 1988, etc.

## 2.2. La caducidad del procedimiento en la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo.

En la Ley de 17 de julio de 1958 –en adelante LPA– ya se concebía la perención como una causa de terminación de procedimiento administrativo; así, siendo el artículo 92 de la LPA <sup>20</sup> el que recogía a la declaración de caducidad como causa de terminación del procedimiento administrativo, era en la letra del artículo 99 de la LPA <sup>21</sup> donde se establecían los elementos y circunstancias de necesario concurso para la concurrencia del instituto perentorio.

A este respecto, en interpretación de este último precepto la STS de 29 de enero de 1994 determinaba cuales eran los presupuestos necesarios para declarar la caducidad de la instancia:

- «1. Paralización del procedimiento imputable al administrado interesado que lo inició [...].
2. Consecuente e inmediato requerimiento por la Administración a dicho interesado para que haga desaparecer el obstáculo [...], con apercibimiento de que de no cumplirlo en el plazo de tres meses se declarará la caducidad de la instancia, con archivo de las actuaciones.
3. Silencio del administrado interesado durante ese plazo de tres meses, contado desde que se le notificó la advertencia de caducidad.
4. Consecuente declaración expresa, por la Administración, de la caducidad (en lugar de la mera producción *ope legis* de la misma), porque, al afectar indudablemente la extinción o terminación del procedimiento a los derechos o intereses del administrado, ha de dársele la oportunidad de recurrir, y, para ello, no basta con requerirle, en su momento, sino que es necesario notificarle la resolución y previamente dictarla (haciendo la expresa y constitutiva declaración de la caducidad). <sup>22</sup>»

Coincidiéndose con el fallo transcrito en la determinación que realiza de los presupuestos necesarios para declarar la caducidad, debe profundizarse sin embargo en la fijación del momento en que concurre la perención; así, admitiéndose que la declaración de caducidad tiene en estos procedimientos efectos constitutivos, y siendo dicho acto administrativo el que efectivamente perime las actuaciones realizadas, no es menos cierto que las actuaciones realizadas ya habían incurrido en estado de caducidad o perención desde el momento en que finalizó el plazo de tres meses dado por la Administración para que el interesado removiera la causa que paralizaba el procedimiento; o sea, la

<sup>20</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 92 de la LPA:

«Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad.»

<sup>21</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 92 de la LPA:

«Paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones [...].»

<sup>22</sup> Fundamento de Derecho Cuarto de la STS de 29 de enero de 1994.

caducidad opera desde el incumplimiento del interesado en el plazo concedido, verdadero plazo de caducidad, sin embargo sólo surte efectos desde que se notifica al mismo la pertinente declaración de caducidad, siendo ésta la verdadera causa de terminación del procedimiento según se deduce del artículo 92 de la LPA, y momento hasta el cual podrá el interesado remediar su pasividad y enervar el estado de caducidad en que se encontraba el procedimiento. Con esta construcción en torno al momento en que concurre la perención del procedimiento se da entrada a la distinción entre estado y declaración de caducidad que realizan autores como GÓMEZ PUENTE<sup>23</sup> y CABALLERO SÁNCHEZ<sup>24</sup>, distinción que necesariamente habrá de tenerse en cuenta en otros apartados de este trabajo<sup>25</sup>.

Dicho lo anterior, sobre el fundamento de la perención en la LPA debe apuntarse que el mismo no puede circunscribirse a una sola causa, y así, frente a las teorías subjetivas y objetivas que al respecto se construyen y que basan este instituto en «una presunción de que la intención del interesado es abandonar el procedimiento que se inició»<sup>26</sup> y en «la necesidad de evitar la duración excesiva de los procedimientos»<sup>27</sup> respectivamente, es necesario buscar el fundamento de la caducidad del procedimiento, tal y como hace las teorías denominadas por GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO como tesis mixtas, en una conjunción de dichos elementos, siendo entonces el mismo la presunción de abandono del procedimiento por quien lo instó o por quien es dueño de su desarrollo, conjetura basada en razones de elemental seguridad jurídica que se vería conculcada por la excesiva paralización, que no duración, del mismo<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 574.

<sup>24</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 187.

<sup>25</sup> La concesión de un plazo para remover los obstáculos que paralizan el procedimiento, y por lo tanto, el reconocimiento de un período temporal en el que las actuaciones administrativas se encuentran en estado de perención, aun no estando efectivamente caducadas, se introduce en el reformado artículo 99 de la LPA, ya que en su redacción original este precepto no albergaba el requerimiento al administrado, garantía al ciudadano que fue introducida en la LPA tras la reforma de 1963 tal y como se observa en la STS de 18 de mayo de 1972 al determinarse que «hay que acudir a lo que sobre el particular se establece en el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo en su nueva redacción que dio la Ley de 2 de diciembre de 1963, que, en su exposición de motivos, dice con relación a este artículo que: "la notificación al interesado del supuesto de caducidad de la instancia viene a reforzar el cuadro de garantías del administrado o la facilitación del ejercicio de sus derechos, aspectos a los que la Ley dedica siempre especial preocupación"; y en armonía con esta exposición se redactó este artículo 99 en el sentido de que, paralizado un expediente por causas imputables al administrado, la Administración le advertirá inmediatamente que transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mismo con archivo de las actuaciones».

<sup>26</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., pág. 1.535.

<sup>27</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., pág. 1.536.

<sup>28</sup> La conclusión expuesta nace de la posición adoptada por un importante sector doctrinal que, negando el matiz subjetivo del fundamento de la caducidad del procedimiento, fija el mismo en un dato objetivo, el incumplimiento del plazo para resolver o para remover las causas que impiden el desarrollo del procedimiento; en este sentido se han pronunciado autores como CABALLERO SÁNCHEZ, para quien «la perención tiene carácter objetivo, en el sentido de que se mide por transcurso de un plazo, y no por el desinterés o dejadez de los interesados en la tramitación del procedimiento» (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 194), o como GÓMEZ PUENTE, que en referencia a los efectos de la inactividad administrativa afirma que «Se trata, por tanto, de efectos *ope legis* anudados, de forma más o menos directa, a un hecho objetivo (el incumplimiento del plazo de resolución) y no a un comportamiento subjetivo (la inactividad) de la Administración». (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 545).

.../...

Así, se infiere del artículo 99 de la LPA que la caducidad del procedimiento regulada en la LPA sólo era de aplicación en los procedimientos administrativos paralizados por causa imputable al administrado; sin embargo, en su día ya la propia jurisprudencia del TS «ha sugerido la conveniencia de introducir, junto a la caducidad producida por causa imputable al administrado, la generada por la inactividad de la Administración en los procedimientos incoados de oficio, pues la pasividad de la misma podría hacer pensar al interesado que se había desistido de la actuación debida realizar»<sup>29</sup>, y así, en las STS de 15 de junio de 1988 y 22 de noviembre de 1988 se configuraba incluso la forma en que debía articularse esa perención por causa imputable a la Administración, pues en todo momento se reconocía que la misma era *extra legem* a la propia LPA<sup>30</sup>.

La citada conveniencia de que la inactividad por causa imputable a la Administración sea motivo de caducidad del procedimiento administrativo se materializará normativamente, tras una importante labor doctrinal del TS, con la promulgación de la LRJAP-PAC. Hasta ese momento, tanto la Ley «Azcarate» de 19 de octubre de 1889, primera ley patria sobre procedimiento administrativo, como la LPA no se planteaban que una conducta desidiosa de la Administración fuera merecedora de tal desaprobación, y a lo sumo ofrecían la posibilidad de elevar la queja y posibilitar la incoación de expediente disciplinario contra el funcionario al que resultara imputable la paralización del procedimiento<sup>31</sup>, y todo ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 61.2 de la LPA y en el artículo 77

.../...

Sin embargo, introduciéndose aquí la divergencia respecto del anterior posicionamiento doctrinal, este planteamiento no es absolutamente correcto; en efecto, la caducidad del procedimiento, por su naturaleza temporal, no puede basarse sólo en argumentos de matiz subjetivo, pero tampoco puede hacerse depender la perención de datos objetivos exclusivamente, pues dicha institución, en contra de los autores citados, no «tiende a evitar la excesiva duración de los procesos, sino su excesiva paralización» (GUASP, J.: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Editorial Aguilar, Madrid, 1948, pág. 1.106). Por todo ello, se entiende que en el fundamento en el que descansa la caducidad del procedimiento, junto a la inactividad del interesado que abrió la instancia materializada en el incumplimiento del plazo para resolver o para remover las causas que impiden el desarrollo del procedimiento, debe concurrir un elemento de corte subjetivo que refleje dicha actitud de impeditiva que trata de combatirse mediante la perención, de tal forma que dicho fundamento podría fijarse en una presunción de abandono del procedimiento por una paralización culpable del mismo imputable a quien lo inicio o es dueño de su desarrollo.

<sup>29</sup> Fundamento de Derecho Tercero de la STS de 29 de enero de 1994.

<sup>30</sup> Véase lo dispuesto al respecto en el Fundamento de Derecho Tercero de la STS de 22 de noviembre de 1988:

«La doctrina científica llamó la atención sobre la conveniencia de regular la producción de la perención en el caso de inactividad de la Administración, pero reconocía que no hay términos hábiles para, en ausencia de ley, admitir este supuesto. [...] pues es claro que la Ley de 17 de julio de 1958 regula únicamente la perención por acto imputable al particular lo que, aunque no deba considerarse una situación ideal, es claro que constituye el derecho queriendo por el legislador.»

<sup>31</sup> Sobre este extremo, afirma AGUADO I CUDOLÀ en referencia a la LPA que «En aquel momento tan sólo se preveía la caducidad del procedimiento administrativo por causa imputable al administrado. La aplicación de esta regulación no se extendió a los procedimientos iniciados de oficio, ya que la jurisprudencia entendía que estos casos quedaban cubiertos por la responsabilidad disciplinaria al funcionario causante de la dilación» (AGUADO I CUDOLÀ, V.: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, cit., pág. 48), igualmente, CABALLERO SÁNCHEZ confirma la anterior idea al postular que bajo la vigencia de la LPA «la dilatación excesiva, e incluso desmesurada, del procedimiento en ningún caso determinaría su terminación anticipada por perención» (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 218), y en idéntico sentido GÓMEZ PUENTE expresa que «El único remedio dispuesto por la LPA/1958 era la reclamación en queja, [...] remedio cuya ineficacia se vio pronto confirmada» (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 534).

de la LPA <sup>32</sup>. Esta regulación de la inactividad de la Administración, en contraposición con lo dispuesto en el artículo 99 LPA, dispensaba un trato desigual al administrado que veía como conductas similares tenían, sin embargo, distintas consecuencias jurídicas en base, quizás, a una mala interpretación del interés general. CABALLERO SÁNCHEZ alcanza similares conclusiones sobre el régimen jurídico de la inactividad de la Administración en la LPA, afirmando, por un lado, que la responsabilidad disciplinaria del funcionario competente «como ha demostrado la experiencia de los años pasados se trata de un cauce inédito, de un lado, e ineficaz por otro, para remediar el dato objetivo de la inactividad administrativa» <sup>33</sup>, y denunciando, por otro lado, como «la falta de sentido de este privilegio provocó reacciones enfrentadas a la letra de la ley» <sup>34</sup>, reacciones de las que surgirá la doctrina jurisprudencial antes citada sobre la conveniencia de que la inactividad por causa imputable a la Administración fuera motivo de caducidad del procedimiento administrativo.

### 2.3. La caducidad del procedimiento en la LRJAP-PAC.

#### 2.3.1. Planteamiento general.

La aprobación y entrada en vigor de la LRJAP-PAC parecía suponer el respaldo legal que precisaba la tendencia jurisprudencial antes citada sobre la perención, de tal forma que a la convicción del TS de introducir junto a la perención propia del artículo 99 de la LPA, precedente del actual artículo 92 de la LRJAP-PAC, una caducidad del procedimiento derivada de la inactividad por causa imputable a la Administración se da cuenta en la regulación contenida en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 <sup>35</sup>.

Así, serían los artículos 43.4 y 92 de la LRJAP-PAC/1992 los que vendrían a establecer el nuevo régimen legal al que se sometería la perención dentro del procedimiento administrativo común;

<sup>32</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 61.2 de la LPA:

«Si la resolución del expediente se dictase transcurridos los seis meses desde el día de su iniciación, sin estar debidamente justificado dicho retraso, los interesados podrán hacerlo constar al interponer el recurso procedente, en cuyo caso la autoridad que conozca el recurso podrá ordenar la incoación del oportuno expediente disciplinario para determinar el funcionario o funcionarios responsables, a fin de imponerles, si procede, las oportunas sanciones»;

y por el artículo 77 de la LPA:

«En todo momento podrá reclamarse en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.»

<sup>33</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 218.

<sup>34</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 219.

<sup>35</sup> En el apartado anterior se decía que la caducidad del procedimiento se introducirá *ex novo* por la LRJAP-PAC, sin embargo, coincidiendo con la posición de la doctrina al respecto, es necesario reconocer que antes de la regulación de carácter global realizada por la LRJAP-PAC, dicha institución ya se normaba en distintas disposiciones específicas tales como el Real Decreto 2530/1976, de 8 de octubre, sobre la prescripción de infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina de mercado, y la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

sin embargo, las normas citadas no respondieron de pleno a lo «demandado» por el Tribunal Supremo que requería claramente una forma de extinción del procedimiento por inactividad achacable a la Administración, y se dice que los artículos 43.4 y 92 de la LRJAP-PAC/1992 no respondieron de pleno a dicha pretensión porque la irregular ubicación sistemática de la caducidad del procedimiento en el articulado de la LRJAP-PAC y las desafortunadas redacciones de dichos preceptos produjo una desconfiguración de la institución que dio lugar a una indeseable duplicidad en los efectos perentorios derivados de la inactividad del administrado o de la Administración en los procedimientos por ellos iniciados respectivamente, dándose así entrada a una dualidad de regímenes legales de la caducidad del procedimiento con distintas consecuencias jurídicas según la paralización provenga del administrado que abre la instancia o de la Administración que de oficio inició el procedimiento.

En definitiva, la LRJAP-PAC, acatando la doctrina jurisprudencial del TS, trató quizás de establecer un régimen jurídico común a la inactividad en los procedimientos administrativos, con independencia de quién sea la parte que genere la paralización, sin embargo, por las causas antes denunciadas, tan loable propósito del legislador en poco queda, pues de nuevo se hace distingo para la aplicación de la caducidad del procedimiento en si el mismo se inició y paralizó por el administrado o la Administración actuante, quedando ciertamente cuestionado el espíritu equiparador del que venía arropado la LRJAP-PAC.

### *2.3.2. La caducidad del procedimiento en los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte.*

El artículo 87.1 de la LRJAP-PAC <sup>36</sup>, ubicado en la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo IV, de la «Finalización del procedimiento», del Título VI, «De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos», de la LRJAP-PAC, determina, en términos similares al artículo 92 de la LPA, las causas de terminación del procedimiento administrativo, recogiendo como una de ellas la declaración de caducidad del mismo, y así, igualmente a lo sucedido con la LPA, en la LRJAP-PAC la regulación de los elementos y circunstancia determinantes de la caducidad de la instancia se va a realizar de forma precisa en otro precepto del cuerpo legal, concretamente el artículo 92.1 de la LRJAP-PAC <sup>37</sup>.

De la letra del artículo 92.1 de la LRAP-PAC, según Informe de 21 de septiembre de 1998, de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia, sobre la posibilidad de que se produzca la caducidad de los procedimientos de comprobación e investigación tri-

<sup>36</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 87.1 de la LRJAP-PAC:

«Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.»

<sup>37</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 92.1 de la LRJAP-PAC:

«En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado.

Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.»

butaria en los supuestos a que se refiere el artículo 29.3 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, se deducen que son tres presupuestos los que han de concurrir para que se produzca la perención:

«En los procedimientos administrativos iniciados a instancia de los interesados, la terminación anormal de los mismos por caducidad exige, además de la paralización del procedimiento consistente en el transcurso del plazo de tres meses sin que el interesado realice actividad alguna por causa imputable a él, el requerimiento expreso por parte del órgano competente para tramitar el procedimiento a fin de que el interesado efectúe las actuaciones necesarias para reanudar la tramitación de aquél y, finalmente, la resolución administrativa que declare la caducidad.»<sup>38</sup>

Así, dada la similitud del artículo 92.1 de la LRJAP-PAC y del artículo 99 de la LPA, no puede sino inferirse la semejanza de los elementos y circunstancias de necesario concurso para declarar la caducidad de la instancia bajo la regencia de una y otra norma procedimental; sin embargo, y como acertadamente se refleja en la referida STS de 29 de enero de 1994<sup>39</sup>, el artículo 92.1 de la LRJAP-PAC circunscribe aun más el ámbito de aplicación de la perención, ya que se exige, aparte de los elementos y circunstancias antes referidos, que el procedimiento cuya extinción se pretende sea iniciado a instancia de parte, no de oficio, distinción esta que no se encuentra en el artículo 99 de la LPA en el que se exigía en relación con el administrado sólo la imputabilidad de la causa de paralización, pero no el impulso primero del procedimiento; por ello, a los cuatro requisitos determinantes de la caducidad de la instancia ya vistos, y antes señalados en la STS de 29 de enero de 1994, habría que incluir una quinta circunstancia para la efectiva perención del procedimiento, concretamente la iniciación del mismo a instancia de parte.

Por otra parte, lo dicho en sede de la LPA sobre la determinación del momento en que se entienden caducadas las actuaciones administrativas y sobre el fundamento de la perención es plenamente trasladable a la regulación que de este instituto hace la LRJAP-PAC para los procedimientos incoados a instancia de parte por la similitud de ambas regulaciones.

En definitiva, la perención conserva en la LRJAP-PAC su perfil de causa de terminación del procedimiento administrativo que adquirió en la LPA, estableciéndose semejantes elementos y requisitos necesarios para el concurso de la misma, salvo el introducido *ex novo* por la LRJAP-PAC, la iniciación a instancia de parte del procedimiento administrativo que perime.

<sup>38</sup> Fundamento Jurídico Segundo del Informe de 21 de septiembre de 1998.

<sup>39</sup> Véase lo dispuesto en el Fundamento de Derecho Cuarto de la STS de 29 de enero de 1994:

«En la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, junto al artículo 92, donde se regula la caducidad de los procedimientos iniciados a la solicitud del interesado.»

### 2.3.3. La caducidad del procedimiento en los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

2.3.3.1. El deber de resolver y la caducidad del procedimiento: sobre la relación entre la inactividad de la Administración y la perención en la LRJAP-PAC/1992.

En el Título IV, «De la actividad de las Administraciones Públicas», Capítulo I, de «Normas generales», de la Ley 30/1992 se encuadra el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992, relativo a la «Obligación de resolver», precepto que contiene el siguiente mandato «La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado. Están exceptuados de esta obligación los procedimientos en que se produzca la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento en los términos previstos en esta Ley».

Una vez establecida la pertinente obligación de las Administraciones Públicas, es el artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992 el que determina el plazo en que las mismas deben cumplirla, y así dispone que «El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma aplicable no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses».

En caso de incumplirse tal obligación, *i. e.*, el vencimiento del plazo de resolución sin que el órgano competente la hubiese dictado expresamente, determina la LRJAP-PAC/1992 los efectos jurídicos pertinentes atendiendo al tipo de procedimiento en que concurra la inactividad<sup>40</sup> de la Administración, efectos que se recogen en el artículo 43 de la LRJAP-PAC/1992, cuyo apartado 4.º, en relación con los procedimientos iniciados de oficio paralizados por causa imputable a la Administración Pública, dispone que «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 30 días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada,

<sup>40</sup> El planteamiento expuesto hasta ahora en torno a la inactividad de la Administración descansa en la consideración de que el plazo establecido para resolver es común con aquel a tener en cuenta de cara a verificar tal inactividad, inactividad que, como expresión del incumplimiento del deber de resolver, da lugar a la aplicación de las consecuencias jurídicas del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992.

Sin embargo, ha de reconocerse que este planteamiento no es el único viable, GÓMEZ PUENTE, trayendo a colación la doctrina de la razonabilidad en el plazo para resolver, cree que es necesario disociar del incumplimiento de la obligación de resolver en el plazo establecido la concurrencia de la inactividad de la Administración, determinando que «el plazo para resolver es el establecido por la normativa del procedimiento aplicable, a menos que éste resulte irrazonable, en cuyo caso lo será el que las circunstancias específicas permitan razonablemente deducir. El plazo que ha de transcurrir, en cambio, para invocar el efecto terminante del silencio administrativo o de la perención es siempre el previsto para resolver» (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 510).

Así, admitiendo la validez de la construcción descrita, razones prácticas llevan a decantarse por la expuesta al inicio, pues la disociación del plazo anteriormente referida, si se realiza en los términos que GÓMEZ PUENTE propone y que más adelante se expondrán, no da lugar a distintas consecuencias jurídicas de las previstas en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992, incidiendo solamente en materia de responsabilidad disciplinaria de los titulares de los órganos administrativos actuantes y en la responsabilidad patrimonial de la Administración por la inactividad subyacente.

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».

De los preceptos transcritos parece deducirse que la caducidad del procedimiento es, junto con el instituto del silencio administrativo también regulado en el artículo 43 de la LRJAP-PAC/1992, la consecuencia jurídica que se anuda al incumplimiento de la obligación de resolver de la Administración en el plazo de resolución previsto para cada procedimiento. Sin embargo, a esa relación entre el incumplimiento de la obligación de resolver y la caducidad del procedimiento deben presentarse una serie de salvedades en atención a lo dispuesto en los preceptos anteriormente transcritos, si bien, es menester primero advertir en referencia a la obligación de resolver la incorrección técnica en su formulación, ya que su naturaleza jurídica de «deber es y no obligación, puesto que nace directamente de la Ley»<sup>41</sup>, no siendo un deber de conducta hacia otros, característica inherente a la obligación jurídica, sino la expresión del deber constitucionalmente consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución Española<sup>42</sup>, por el que se compele a la Administración a servir con objetividad a los intereses generales, y del principio de seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución Española garantiza<sup>43</sup>.

Sentado lo anterior, y afrontando ya las salvedades a las que anteriormente se hizo ya mención, debe entenderse que el deber de resolver, pese a la letra del párrafo 2.º del artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992, no decae en los supuestos de prescripción, caducidad, renuncia o desistimiento, o al menos no plenamente, ya que la Administración sigue ligada al mismo, si bien, limitándose el deber de resolver entonces a la mera constatación de la concurrencia de dichas circunstancias en el procedimiento administrativo.

<sup>41</sup> Fundamento de Derecho Único de la STS de 22 de septiembre de 1987.

<sup>42</sup> Sobre la relación entre el deber de resolver y el artículo 103. 1 de la Constitución Española se pronunció el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico Único del Auto de 27 de Octubre de 1982 al afirmar que éste «puede calificarse como deber institucional desde la perspectiva de la Administración como ente servicial de la comunidad», en idéntico sentido el Fundamento de Derecho Primero de la STS de 22 de enero de 1998 dispone, en relación con la LRJAP-PAC, que «lo que únicamente ha sucedido es que la Ley quiere que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103 CE)»; en relación con este asunto, GÓMEZ PUENTE se alinea con la tesis antes expuesta al afirmar que «[...] manifestación de esta caracterización instrumental de la Administración como ente servicial de la Comunidad, es el deber de dictar resolución expresa en cuantos procedimientos se promuevan ante ella [...]» (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 493), y en idéntico sentido se manifiesta GARCÍA NOVOA al defender que «la obligación de resolver es expresión del interés público que la Administración encarna y consecuencia de su sometimiento a la Ley y de su obligación de servir con objetividad a los intereses generales del Estado (art. 103. 1 CE)» (GARCÍA NOVOA, C.: *El silencio administrativo en Derecho Tributario*, cit., págs. 35 y 36).

<sup>43</sup> Sobre la relación entre el deber de resolver y el artículo 9.3 de la Constitución Española se pronuncia GÓMEZ PUENTE al determinar que: «La denominada perención del expediente administrativo, establecida también en beneficio del interesado afectado por un procedimiento de carácter desfavorable, cumpliría funciones análogas a las del silencio desde el punto de vista de la seguridad jurídica» (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 513), recalcando el vínculo GARCÍA NOVOA al afirmar que «Los procedimientos deben tener plazo máximo de duración que debe ser un "plazo máximo para resolver" y comunicar la resolución al interesado o interesados. [...] Resulta evidente que los ordenamientos jurídicos que pretendan respetar el principio de seguridad jurídica deben eliminar de raíz situaciones de pendencia, que, por naturaleza, generan incertidumbre, como aquellas en que se retrasa indefinidamente la adopción de una resolución», y al traer a colación la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de julio de 1972, asunto Azienda Colori Nazionali-Acna Spa contra Comisión, que, en relación a la actividad de este órgano comunitario, dispone que «la exigencia fundamental de la seguridad jurídica se opone a que la Comisión pueda retrasar indefinidamente el ejercicio de sus potestades» (GARCÍA NOVOA, C.: *El silencio administrativo en Derecho Tributario*, cit., pág. 39).

En este sentido se han pronunciado autores como GÓMEZ PUENTE al afirmar que «lo que desaparecía de verdad, en las circunstancias apuntadas, era el deber sustantivo de resolver, éste entendido como deber de decidir en cuanto al fondo, de dirimir las cuestiones jurídico-sustantivas contenidas en el expediente»<sup>44</sup>, como GARCÍA-TREVIJANO que sostiene que el artículo 42 de la LRJAP-PAC/1992 «incurría en inexactitud, puesto que confundía resolución expresa con resolución sobre el fondo»<sup>45</sup>, o como CABALLERO SÁNCHEZ para quien «lo que en tales supuestos desaparece es la obligación de resolver sobre el fondo, pero, naturalmente, la Administración deberá declarar formalmente su producción. Así lo exigen razones de seguridad jurídica, para facilitar el conocimiento de ese extremo»<sup>46</sup>; igualmente, en la tramitación parlamentaria de la LRJAP-PAC ya hubo una enmienda que denunciaba el texto de la Ley 30/1992 al respecto sosteniendo que el deber de resolver de la Administración siempre existe; y, finalmente, la reforma de la LRJAP-PAC operada por la Ley 4/1999 ha confirmado tal extremo, ya que, en relación con el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC, la novedad introducida por esta iniciativa legislativa fue precisamente la de consagrar en todo caso, salvo en los procedimientos donde opere la terminación convencional y en los relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración, el deber de resolver de la Administración, circunscribiendo el contenido de la resolución, en los supuestos de perención entre otros, a la declaración de dicha circunstancia. Finalmente, la anterior argumentación, pudiendo parecer excesiva para tan escasa afirmación realizada, no quiere sino servir de cierre a la entrada de extrañas instituciones como la «caducidad del plazo para dictar resolución expresa» ya mencionada.

Por otro lado, debe señalarse que una interpretación literal del artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992 podría vaciar de contenido la consecuencia jurídica prevista en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 para el incumplimiento del deber de resolver, que no es otra que la caducidad del procedimiento.

En efecto, en el primero de los preceptos citados se establece que el plazo para resolver los procedimientos que se tramitan como consecuencia de las solicitudes que formulan los interesados será el que resulte de la normativa, siendo aplicable en su defecto un plazo máximo de resolución de tres meses; sin embargo, nada se dice del plazo para resolver en los procedimientos que se inician de oficio, lo que podría llevar a pensar que la LRJAP-PAC no estableció para los mismos sujeción a plazo alguno, surgiendo así, siguiendo las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, «otro problema serio en lo que respecta al funcionamiento de esta regla del artículo 43.4 y es el siguiente: la falta de determinación legal del plazo para resolver los procedimientos incoados de oficio»<sup>47</sup>.

La falta de determinación del plazo para resolver los procedimientos incoados de oficio es, efectivamente, un problema, ya que de esta manera se están soslayando indirectamente las consecuencias jurídicas que el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 tiene previstas para el incumplimiento del deber de resolver, pues, como se dijo al inicio, la caducidad en general, y la perención en parti-

<sup>44</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 499.

<sup>45</sup> GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: *El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Civitas, Madrid, 1994, págs. 40 y 41.

<sup>46</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., págs. 187 y 188.

<sup>47</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, pág. 498.

cular, precisan para su aplicación de un plazo al que se vincule el ejercicio de un derecho, una potestad o un procedimiento, y en ausencia del mismo, como afirma BAYONA GIMÉNEZ, «la regla establecida en el artículo 43.4 resultaría inaplicable»<sup>48</sup>; en definitiva, en la medida que no se establezca plazo para resolver en aquellos procedimientos a iniciar de oficio, mediante tal omisión se está conculcando directamente el mandato que el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992 impuso a las Administraciones Públicas, ya que el mismo está vinculado precisamente a la existencia de este plazo, e indirectamente el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 en los términos ya vistos.

Sin embargo, a tenor de la interpretación dada al artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992 por un amplio sector de la doctrina, es posible otra solución al problema planteado de la falta de plazo para resolver en los procedimientos a iniciar de oficio; concretamente, como señala BAYONA GIMÉNEZ, se trataría de aplicar «por analogía el plazo máximo de tres meses establecido en el artículo 42.2 para los procedimientos incoados a solicitud de los interesados, que, en caso de silencio de la norma especial, sería la única solución»<sup>49</sup>, solución sobre la que GÓMEZ PUENTE asevera que era «opinión unánime que la regla contenida en el artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992 resultaba aplicable, por analogía, a los procedimientos iniciados de oficio»<sup>50</sup>.

La solución propuesta parece la más respetuosa con el principio de seguridad jurídica que tratan de garantizar el deber de resolver y las consecuencias jurídicas de su incumplimiento; en efecto, el artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992 rompió con la regla general de duración de los procedimientos administrativos que estableció el artículo 61.1 de la LPA<sup>51</sup>, de forma que la Ley 30/1992, al quebrar esta monolítica regulación plenamente respetuosa con el principio de seguridad, consagra una tendencia contraria a tenor de lo dicho anteriormente sobre el artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992, ya que este precepto, como afirma GÓMEZ PUENTE, norma esta cuestión «haciendo de la diversidad norma general y reduciendo a norma supletoria y, presumiblemente, excepcional el plazo de resolución en ella señalado (tres meses)»<sup>52</sup>.

Así, esta diversificación sin límite del plazo para resolver, garante sin duda de la doctrina de la razonabilidad, supuso igualmente una importante quiebra del principio de seguridad jurídica, ya que, de un lado, se deslegalizaba la fijación de dicho plazo permitiéndose a cada Administración establecerlo para cada procedimiento como un plazo de autovinculación a cuyo vencimiento devenían el incumplimiento del deber de resolver y, por ende, de las consecuencias jurídicas al mismo previstas en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992, y de otro lado, como derivación de la referida deslegalización, se introducía una formidable incertidumbre jurídica sobre el momento en que con-

<sup>48</sup> BAYONA GIMÉNEZ, J.J.: *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, cit., pág. 50.

<sup>49</sup> Véase nota anterior.

<sup>50</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 570.

<sup>51</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 61.1 de la LPA:

«No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el Jefe de la Sección correspondiente.»

<sup>52</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 530.

currían las citadas consecuencia derivadas del incumplimiento del mandato consagrado en el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992, ya que la diversificación del plazo para resolver permitida por la LRJAP-PAC dificultaba de manera conocer el mismo y los efectos de su vencimiento, debido a que entonces las distintas regulaciones sectoriales de carácter reglamentario sí podían fijar para cada procedimiento el plazo para resolverlo, incluso el sentido del incumplimiento del mismo, lo que se traduce en una dispersión normativa de tal complejidad para el administrado que incluso la propia Ley 30/1992 consideró necesario arbitrar una fórmula para tratar de incrementar una seguridad jurídica ferozmente atacada por su artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992, y así introduce un insuficiente y desafortunado artículo 43.5 de la LRJAP-PAC/1992<sup>53</sup>.

Se considera insuficiente este precepto por la tibieza de su contenido, pues las Administraciones Públicas, dueñas como se ha visto del tiempo en los procedimientos, no tienen el deber de publicar la relación de los mismos con sus pertinentes plazos de resolución y los efectos de su incumplimiento, sino que simplemente podrán hacerlo; e igualmente, se sostiene que el artículo 43.5 de la LRJAP-PAC/1992 es desafortunado porque su redacción parece un tanto deficiente, ya que, atendiendo a la letra del mismo, se entiende que lo que debe publicarse es el régimen jurídico del silencio administrativo en los procedimientos incoados por la Administración como consecuencia de las solicitudes presentadas por los interesados, fundamentándose esta posición en que el citado precepto, en relación con la publicación de los efectos derivados de la falta de resolución en plazo, sólo alberga la estimación y la desestimación como posibles consecuencias jurídicas del incumplimiento del mandato contenido en el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC, sin hacer mención alguna a la perención, instituto que junto al silencio administrativo configura la respuesta que la LRJAP-PAC da a dicho incumplimiento y que aquí parece quedar postergada.

A este respecto, una vez conocida la opinión de la doctrina y la problemática que supuso la LRJAP-PAC en relación con la seguridad jurídica, los cambios introducidos por la Ley 4/1999 en los artículos 42.2 y 43.5 de la LRJAP-PAC/1992 no hacen sino reafirmar la solución antes propuesta: la aplicación analógica a los procedimientos iniciados de oficio de los plazos establecidos en el primero de los preceptos.

En este sentido, el reformado artículo 42.2 de la LRJAP-PAC dispone que «El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea»; de esta forma la LRJAP-PAC, aún anclada en la doctrina de la razonabilidad del plazo para resolver, sigue permitiendo la referida diversificación de dicho plazo, si bien, y a diferencia de la anterior regulación y en beneficio de la seguridad jurídica del ciudadano inmerso en un procedimiento, esta diversificación va a conocer de importantes límites que vienen a responder a las críticas antes realizadas

<sup>53</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 43.5 de la LRJAP-PAC/1992:

«Cada Administración, para mejor conocimiento de los ciudadanos, podrá publicar de acuerdo con el régimen de actos presuntos previsto en la presente Ley una relación de los procedimientos en que la falta de resolución expresa produce efectos estimatorios y de aquellos en que los produce desestimatorios.»

al artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992, de un lado, se establece por Ley que el plazo máximo para resolver no podrá superar los seis meses y, de otro lado, se determina que sólo mediante norma de rango legal o comunitaria podrá fijarse un plazo mayor.

Igualmente, la publicación de la relación de procedimientos administrativos, con sus respectivos plazos de duración y los efectos derivados del silencio de la Administración una vez vencidos los mismos, torna en deber a tenor en el nuevo artículo 42.4 de la LRJAP-PAC<sup>54</sup>, sustituto del artículo 43.5 de la LRJAP-PAC/1992; así, el deber de publicar en los términos establecidos junto con la fijación del plazo máximo para resolver de seis meses parecen facilitar, en beneficio nuevamente de la seguridad jurídica, la labor de determinación de dicho plazo, eliminándose en cierta medida la incertidumbre que en tal labor habían introducido los artículos 42.2 y 43.5 de la LRJAP-PAC, y se dice en cierta medida tanto por la deficiente redacción dada al artículo 42.4 de la LRJAP-PAC como por lo insuficiente nuevamente de su mandato, pues, de un lado, es deficiente la redacción en la medida en que el deber de publicar se circunscribe a «los efectos que produzca el silencio administrativo», lo que de interpretarse en sentido estricto postergaría nuevamente a la perención como consecuencia del incumplimiento del deber de resolver objeto de publicación, y, de otro lado, es insuficiente el mandato en cuanto la publicación de la relación de los procedimientos, con sus respectivos plazos de duración y los efectos derivados del silencio de la Administración una vez vencidos los mismos, solamente tiene efectos informativos, lo que relativiza la funcionalidad de dichas publicaciones así como el refuerzo de la seguridad jurídica que las mismas pretenden.

Por todo lo dicho hasta ahora en relación con el artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992, debe concluirse el análisis de dicho precepto reiterando que, a efectos de determinar la concurrencia de inactividad de la Administración en los procedimientos iniciados de oficio, los plazos establecidos en dicha norma son aplicables analógicamente a los mismos.

A modo de resumen de este largo apartado, en atención a todo lo expuesto debe concluirse que:

- a) El deber de resolver regulado es expresión del mandato dirigido a la Administración desde el artículo 103.1 de la Constitución Española para servir con objetividad a los intereses generales y manifestación del principio de seguridad jurídica que el artículo 9.3 Constitución Española garantiza.

<sup>54</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 42.4 de la LRJAP-PAC:

«Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.»

- b) El deber de resolver contenido en el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992, en la medida su mandato no se circunscribe a dictar resolución expresa en el plazo establecido, no decae en los supuestos de caducidad, limitándose la resolución en los mismos a una formal constatación de dicha circunstancia en el procedimiento administrativo, siendo éste el sentido que la Ley 4/1999 le dio posteriormente a dicho precepto.
- c) El plazo para resolver en los procedimientos iniciados de oficio, salvo regulación específica de los mismos y pese a lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992, será por analogía el dispuesto en dicho precepto, siendo razones de una seguridad jurídica francamente mermada en la LRJAP-PAC/1992 la que fundamentan tal afirmación, amén de la coincidencia de la misma con el sentido dado al artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992 en la reforma operada por la Ley 4/1999 en un claro afán de recuperar esa seguridad jurídica perdida en los procedimientos administrativos bajo la vigencia de la LRJAP-PAC/1992.

Finalmente, es necesario ahora traer a colación la doctrina sentada por GÓMEZ PUENTE en relación con necesidad de disociar del incumplimiento de la obligación de resolver en el plazo establecido la concurrencia de la inactividad de la Administración, ya que, de no admitirse las soluciones propuestas a las salvedades que los artículos 42.1, 42.2 y 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 suscitan en la aplicación de la perención, mediante esta construcción jurídica, subsidiariamente, podrían salvarse las mismas en la medida que para GÓMEZ PUENTE «Desvinculando el juego del silencio administrativo o de la perención del transcurso de cada uno de los múltiples plazos máximos para resolver lo que establezcan leyes o reglamentos, podrían designarse uno o varios plazos, de carácter general y común, independientes del plazo legal de resolución, a cuyo término habrían de tener lugar los efectos prevenidos en el artículo 43»<sup>55</sup>, ya que «mientras el plazo para resolver, de cuyo incumplimiento resulta la inactividad (y en su caso la responsabilidad personal o patrimonial) sí parece que deba estar aquilatado a la exigencias peculiares de cada procedimiento (que la norma presume y la razonabilidad perfila), el plazo del silencio o de la perención, técnicas de seguridad jurídica concebidas en beneficio del particular, tienen que tener un carácter general y unitario para evitar toda incertidumbre jurídica sobre su producción o corre peligro aquella misma finalidad garancial en que se fundamentan»<sup>56</sup>, teniendo en cuenta lo dicho, la tesis expuesta, plenamente acomodada al principio de seguridad jurídica y a la doctrina de la razonabilidad del plazo para resolver, permite sortear el principal de los inconvenientes que antes se destacaba, la falta de dicho plazo en los procedimientos iniciados de oficio a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992, siéndole además de aplicación las demás conclusiones antes vertidas, de tal manera que en el análisis que continúa del régimen jurídico de la perención en la LRJAP-PAC/1992, sea con fundamento en una u otra de las soluciones propuestas, necesariamente se tendrán en cuenta las mismas.

<sup>55</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 531.

<sup>56</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 532.

2.3.3.2. El deber de resolver y la caducidad del procedimiento: sobre su ubicación sistemática en la LRJAP-PAC/1992 y su origen constitucional.

En el apartado anterior, se afirmaba en relación al mandato contenido en el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992 su naturaleza de deber jurídico para la Administración Pública fundamentado en ciertos principios constitucionales; sentado esto, debe analizarse ahora la otra cara de dicho deber, *i. e.*, en que se materializa el mismo para la otra parte del procedimiento administrativo sobre el que gravita el deber de resolver, sea un derecho subjetivo del administrado, una garantía que ostenta frente a la actuaciones de la Administración, un mero mecanismo dentro del procedimiento administrativo sin virtualidad fuera del mismo, etc.

En primer lugar, debe descartarse *a limine* que el deber de resolver consagrado en el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992 haga nacer en el administrado un derecho subjetivo a obtener resolución, pues, como se dijo anteriormente, su naturaleza jurídica de deber es y no de obligación, ya que, como señala GÓMEZ PUENTE, «no sólo recae sobre procedimientos iniciados a instancia de parte, a solicitud de interesados que por su condición personal puedan invocar un derecho subjetivo (y la correlativa obligación administrativa) de dictar resolución expresa, sino también sobre los procedimientos iniciados de oficio, tanto si afectan de forma individual o colectiva a cualquier interesado, tanto si se refieren a intereses públicos o comunitarios de carácter general u objetivo (no individualizables, pues)»<sup>57</sup>; así, es la naturaleza legal y el carácter objetivo del deber de resolver claramente contraria a la configuración de un derecho subjetivo a favor del administrado, pues esa falta de subjetividad en la relación del mismo con la Administración malamente podría derivar en la respectiva obligación y derecho.

Sentado lo anterior, es menester ahora analizar la naturaleza jurídica de esa otra cara del deber de resolver, centrando ya los esfuerzos en su consideración como norma de régimen jurídico de las Administraciones Públicas o como norma de procedimiento administrativo común, independientemente del *nomen iuris* que finalmente se le dé.

Se dijo antes que el artículo 42 LRJAP-PAC/1992 se encuadraba dentro del Título IV, «De la actividad de las Administraciones Públicas», Capítulo I, de «Normas Generales», de la LRJAP-PAC; la reiteración en su ubicación dentro de la Ley 30/1992 no es, como puede imaginarse, una cuestión caprichosa, al contrario, responde al convencimiento de que el deber de resolver no es una materia de carácter procedimental, sino de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por lo que el legislador no la reguló en el Título VI, «De las disposiciones generales sobre los procedimientos», sino en el citado Título IV, donde la LRJAP-PAC norma la actividad administrativa desde una perspectiva estática, contemplando derechos y garantías que le son inherentes al administrado en su relación con las Administraciones Públicas, relación que normalmente se encauza a través del procedimiento administrativo, perspectiva dinámica de la actividad administrativa, pero que no puede confundirse con el mismo; en definitiva, se cree que la ubicación del deber de resolver no es ni una

<sup>57</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 493.

cuestión caprichosa ni equivocada, sino que el legislador de la LRJAP-PAC quiso que por la rai-gambre constitucional de dicho deber el mismo se tradujera en una garantía derivada de la Carta Magna que formara parte de la posición jurídica del administrado en sus relaciones con las Administraciones Públicas, siendo esa la referida otra cara del deber de resolver consagrado en el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992.

A favor de esta interpretación se muestran autores como CABALLERO SÁNCHEZ, que en referencia a las consecuencias del incumplimiento del deber de resolver afirma, en contraposición con el silencio administrativo, que «La perención, por su parte, es también garantía de que procedimientos iniciados de oficio, como los sancionadores y en general los de intervención, resolverán ágilmente y no se dilatarán indebidamente»<sup>58</sup>, como FERNÁNDEZ VALVERDE, que basándose en la ubicación sistemática del deber de resolver, y aun en referencia al silencio administrativo como consecuencia de su incumplimiento, determina que «esta ubicación y configuración sistemática (Título IV LRJAP -PAC) pone con claridad de manifiesto que la intención del legislador de 1992 fue la de extraer la regulación del silencio administrativo (arts. 93 a 95 LPA) del ámbito de las normas relativas a la terminación del procedimiento (Título IV, Capítulo IV), cual si el silencio fuera una forma normal de concluir el procedimiento. Esta ubicación sistemática, ya de por sí, acredita el cambio de configuración deseado por el legislador, [...] para pasar a ser una auténtica garantía de los ciudadanos consistente en que los mismos "obtenzan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido"»<sup>59</sup>, como GARCÍA NOVOA, quien sostiene que «el régimen de la inactividad de la Administración –arts. 42, 43 y 44 LPA– por su ubicación sistemática en el Título IV, "De la Actividad de las Administraciones Públicas", pertenece a lo que, con carácter general, podemos llamar régimen jurídico de ésta»<sup>60</sup>, o como SAINZ MORENO, que respecto del deber de resolver dispone su «carácter de norma fundamental de régimen jurídico de la Administraciones Públicas»<sup>61</sup>, etc.

Igualmente, las SSTs de 22 de noviembre de 1988, de 22 de diciembre de 1988, etc., siendo ponente de las mismas GONZÁLEZ NAVARRO, dejan entrever como la perención es una institución de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ya que, teniendo en cuenta el juego de competencias normativas que establece al respecto el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, afirman en relación con la LPA que «Es sabido que la llamada "caducidad" del procedimiento (que mejor debería designarse como perención del procedimiento, a fin de evitar confundir esta unidad jurídica con la que se llama caducidad del derecho) se encuentra regulada en la LPA (art. 99), Ley preconstitucional (fue publicada en 17 de julio de 1958) pero que hoy es Ley fundante, básica o directiva de la materia esto por aplicación del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución»<sup>62</sup>; y, finalmente, la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 da naturaleza jurídica de garantía de los administrados a la regulación contenida en los artículos 42, 43 y 44 de la LRJAP-PAC/1992 al dis-

<sup>58</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 198.

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *De nuevo, el silencio administrativo*, cit., pág. 83.

<sup>60</sup> GARCÍA NOVOA, C.: *El silencio administrativo en Derecho Tributario*, cit., pág. 61.

<sup>61</sup> VV.AA.: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993, pág. 127.

<sup>62</sup> Fundamento de Derecho Tercero de la STS de 28 de diciembre de 1998.

poner, en referencia a la inactividad de la Administración y al silencio como consecuencia jurídica de la misma, que «El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado» (Motivo IX, párrafo 5.º).

Con todo lo dicho, la tesis anteriormente propuesta no es, ni mucho menos, pacífica, al contrario, distintos sectores de la doctrina y la jurisprudencia se han manifestado en sentido contrario al expuesto; así, por todos, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de abril de 1999, rompiendo la línea antes descrita, incluye en la competencia plena y exclusiva del Estado sobre la regulación del procedimiento administrativo común las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento al afirmar que:

«Ciertamente este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos); en esta competencia se han incluido también los principios y normas que "prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento" (STC 227/1988).»<sup>63</sup>

Si bien, dentro del mismo Fundamento Jurídico incluso, parece matizar en cierta medida lo dicho anteriormente, pues, en referencia a la materia competencial básica relativa al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, dispone que:

«En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el artículo 149.1.18.ª de la CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar "a los administrados un tratamiento común ante ellas."»<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de abril de 1990.

<sup>64</sup> Véase nota anterior.

En este punto, y ante la confusión que provoca la confrontación doctrinal y jurisprudencial que esta cuestión conlleva, es necesario recalcar la posición al inicio mantenida, *i. e.*, entender que la regulación de la inactividad de la Administración es régimen jurídico de la misma, y no tanto por los argumentos expuestos sobre su ubicación sistemática en la LRJAP-PAC, sino por la traslación de principios constitucionales a la actividad administrativa que dicha normativa realiza; efectivamente «La distinción que lleva cabo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común entre "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común" presenta notables dificultades de concreción en el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común»<sup>65</sup>, por lo tanto, para sustentar la afirmación antes vertida es necesario buscar un argumento jurídico suficiente, el cual, como no podía ser de otra manera, hay que encontrarlo en la Constitución, concretamente, y recalcando lo dicho anteriormente, en principios constitucionales tales como los recogidos en los artículos 103.1 y 9.3 de la Constitución Española de los que el deber de resolver es expresión, principios que la LRJAP-PAC, mediante este y otros institutos, viene a introducir en el ordenamiento administrativo ya que, como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 «Es preciso ahora que el marco que regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas sea objeto de una adaptación normativa expresa que lo configure de forma armónica y concordante con los principios constitucionales.» (Motivo I, párrafo 3.º).

En definitiva, en tanto en cuanto la LRJAP-PAC, a través de las disposiciones que la misma alberga, transponga principios constitucionales de obligado acatamiento, esa regulación deberá entenderse realizada dentro de la materia competencial básica relativa al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, conclusión más que similar a la que se alcanza en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 al disponerse que:

«Entre tales principios destaca el de legalidad o "ratio democrático" en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración y el de tipicidad, manifestación en este ámbito del de seguridad jurídica, junto a los de presunción de inocencia, información, defensa, responsabilidad, proporcionalidad, interdicción de la analogía, etc.

Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias.» (Motivo XIV, párrafos 2.º y 3.º).

Debe concluirse, pues, que el deber de resolver y las consecuencias jurídicas de su incumplimiento son una garantía del administrado derivada del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, sustentándose dicha interpretación en la transposición de principios constitucionales a la actividad administrativa que mediante dichos institutos realiza la LRJAP-PAC.

<sup>65</sup> Fundamento de Derecho Séptimo de la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 12 de mayo de 2000.

2.3.3.3. La caducidad del procedimiento en los procedimientos iniciados de oficio: sobre su régimen jurídico en la LRJAP-PAC/1992.

Anteriormente ya se ha dilucidado sobre la viabilidad y los inconvenientes de la aplicación de la perención como consecuencia jurídica de la inactividad subyacente en los procedimientos iniciados de oficio, así que, una vez que se han superado éstos, es necesario ahora conocer en profundidad el régimen jurídico que la LRJAP-PAC/1992 le ha configurado a la caducidad del procedimiento en su artículo 43.4.

De la lectura de la norma se infieren una serie de elementos y circunstancias que han de concurrir para que pueda entenderse perimido un procedimiento incoado de oficio cuya tramitación de paraliza por causa imputable a la Administración actuante; así, en el Informe de 21 de septiembre de 1998, de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia, sobre la posibilidad de que se produzca la caducidad de los procedimientos de comprobación e investigación tributaria en los supuestos a que se refiere el artículo 29. 3 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, dichos elementos y circunstancias son fijadas al disponerse que:

«en el caso de procedimientos administrativos iniciados de oficio [...] su caducidad, es decir, su terminación anormal por paralización de los mismos exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. La fijación o asignación a los referidos procedimientos de un plazo máximo de duración;
2. La paralización de los mismos por causa imputable a la Administración a la que corresponda su tramitación, y
3. El transcurso del aludido plazo sin que, por consecuencia de esa paralización o inactividad, se dicte la resolución que ponga término al procedimiento.»<sup>66</sup>

Sin embargo, contra la pretendida claridad del referido Informe del Ministerio de Justicia, la letra del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 presenta dos puntos problemáticos en la aplicación de la perención; de un lado, la determinación de los procedimientos que son susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, y, de otro lado, la fijación del momento en que efectivamente fenece el procedimiento paralizado por causa imputable a la Administración actuante.

Sobre el primero de estos puntos se ha pronunciado un amplio sector de la doctrina, así, para GÓMEZ PUENTE «no importa tanto el contenido favorable o desfavorable de la resolución, por lo demás incierto, cuanto la naturaleza o carácter de la potestad o función administrativa de que se trate. Así, por ejemplo, tienen carácter desfavorables los procedimientos de gestión tributaria aunque eventualmente terminen con una decisión favorable al interesado (de devolución, por poner un caso)»<sup>67</sup>,

<sup>66</sup> Fundamento Jurídico Segundo del Informe de 21 de septiembre de 1998.

<sup>67</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 574.

igualmente, para GARCÍA NOVOA «la caducidad es un atributo legal que se vincula apriorísticamente a determinados tipos procedimentales, a los que se atribuye la función de ser cauce para imponer cargas u obligaciones al administrado o para limitar derechos del mismo»<sup>68</sup>, y BAYONA GIMÉNEZ, en la misma línea doctrinal, afirma que «el juicio sobre la susceptibilidad de producción de efectos favorables debe versar sobre las distintas categorías de procedimientos a los que pretenda aplicarse la caducidad por inactividad de la Administración y no se trata, en consecuencia, en ningún caso, de un juicio subjetivo a realizar por el particular en relación con el concreto procedimiento que con el se haya seguido»<sup>69</sup>.

Por todo lo dicho anteriormente, debe entenderse que la clasificación de un procedimiento como de no susceptible de producir actos favorables para los ciudadanos es una cuestión apriorística a la concurrencia de la caducidad del procedimiento por el incumplimiento del deber de resolver, *i. e.*, la clasificación de un procedimiento administrativo en este sentido no se puede hacer depender de la resultas de su tramitación, sino que la mera potencialidad sancionadora o de intervención en la esfera jurídica del administrado, utilizando términos de la Ley 4/1999, debe traducirse en su no susceptibilidad de producir actos favorables y, por ende, en la posibilidad de que a dicho procedimiento le sea de aplicación la perención por el incumplimiento del deber de resolver que incumbe a la Administración, siendo el más válido argumento para sustentar tal afirmación lo dispuesto sobre este extremo en el equivalente artículo 44.2 de la LRJAP-PAC tras la reforma operada por la Ley 4/1999<sup>70</sup>.

Sobre el segundo de los puntos problemático, el relativo a la fijación del momento en que efectivamente fenece el procedimiento paralizado por causa imputable a la Administración actuante, no existe, a imagen del anterior punto, una posición doctrinal ciertamente mayoritaria, siendo varias las interpretaciones del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 en torno a las cuales los autores se han situado.

A este respecto, debe destacarse el importante esfuerzo hermenéutico realizado por GÓMEZ PUENTE en relación con el citado precepto, labor sumamente clarificadora de esta problemática cuestión sobre la que el autor indica que «Vencido el plazo máximo de resolución sin que ésta se hubiera dictado se producían los efectos prevenidos en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992, referidos a la perención o caducidad del procedimiento. Mas dicho precepto [...] tenía una redacción asaz ambigua que impedía saber con plena certeza como se produce la perención»<sup>71</sup>.

Sentado lo anterior, GÓMEZ PUENTE pasa a analizar las interpretaciones realizadas, haciendo hincapié en cada una de ellas en varios aspectos que, íntimamente relacionados entre sí, configuran la aplicación de la perención a los procedimientos administrativos, aspectos tales como la

<sup>68</sup> GARCÍA NOVOA, C.: *El silencio administrativo en Derecho Tributario*, cit., pág. 76.

<sup>69</sup> BAYONA GIMÉNEZ, J.J.: *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, cit., pág. 120.

<sup>70</sup> Tras la reforma por la Ley 4/1999, el equivalente artículo 44.2 de la LRJAP-PAC dispone al respecto lo siguiente:

«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.»

<sup>71</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 570.

necesidad de previa intimación o denuncia de la mora, como la necesidad de acto administrativo de declaración de caducidad, como el carácter constitutivo o declarativo de dicho acto en caso de ser necesario, etc., sobre los que más adelante, tal y como se dijo anteriormente, se realizara un análisis conjunto y pormenorizado; y finalmente se decanta por la interpretación que más apoyo doctrinal ha suscitado y por la que «la perención se producía transcurridos treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada la resolución, momento en que, de oficio o a solicitud del interesado, debía declararse ésta y acordarse el archivo de actuaciones. Al vencimiento se abriría, pues, un plazo de perención que, de no dictarse resolución expresa antes de su término, determinaría la caducidad del expediente. Llegado este momento, no podría ya dictarse, válidamente [...], resolución alguna sobre el expediente perimido. La declaración de caducidad que podría solicitarse o formularse de oficio tendría, por tanto, un valor meramente declarativo o acreditativo de la producción del instituto»<sup>72</sup>; en idéntico sentido se alinea CABALLERO SÁNCHEZ al determinar, en referencia al mencionado plazo de 30 días, que «En realidad, con la redacción originaria de la ley, esta prórroga constituía el auténtico plazo de perención, que sólo comenzaba al término del período máximo de tramitación de un procedimiento concreto. Tal límite era únicamente la condición o requisito esencial para que la perención pudiese echar a correr. De esta forma, se proporcionaba cierta homogeneidad al instituto de la perención, que sería un plazo fijo que transcurre tras el término temporal propio de cada especie procedimental»; igualmente, MARTÍN VALDIVIA, en referencia a la merma del principio de seguridad jurídica que conlleva la fijación del momento en que concurre la caducidad del procedimiento realizada en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992, determina que «en la anterior redacción del artículo 43.4 esa declaración de caducidad no era automática desde el momento en que hubiese concluido el plazo máximo para resolver y notificar, sino a los 30 días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada la resolución, prórroga esta difícil de entender desde la óptica de la salvaguarda del principio de seguridad jurídica»<sup>73</sup>; y, finalmente, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ abogan por una interpretación similar a la expuesta, si bien, parecen exigir del administrado una actuación equiparable a denuncia de la mora ante la Administración, ya que es «imprescindible que el interesado solicite la caducidad al vencimiento del plazo establecido para resolver y el procedimiento continúe paralizado otros 30 días más a partir de esa solicitud»<sup>74</sup>.

Sea como fuere, y a tenor de lo dicho hasta ahora, parece claro que la más razonable de las interpretaciones del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 debe llevar a entender que la caducidad se produce transcurridos 30 días desde el vencimiento del plazo establecido para resolver el procedimiento.

Dicho lo anterior, parece posible trasladar a estos procedimientos todo lo dicho anteriormente acerca del estado y declaración de caducidad; *i. e.*, puede entenderse, de un lado, que las actuaciones realizadas en el procedimiento administrativo están incurso en estado de perención desde el momento en que se produce la inactividad de la Administración como consecuencia del incumplimiento del deber de resolver, momento a partir del cual comienza el cómputo del verdadero plazo

<sup>72</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 570.

<sup>73</sup> MARTÍN VALDIVIA, S.: «El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares», *Revista de Administración Pública*, n.º 149, 1999, pág. 430.

<sup>74</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, cit., pág. 497.

de perención, el plazo de 30 días que ostenta la Administración para remover las causas que paralizan el procedimiento y resolver el mismo, enervando así el estado de caducidad en que ya incurría el procedimiento; y de otro lado, que en la medida que el deber de resolver permanece indemne al menos en su vertiente formal atendiendo a lo dicho anteriormente sobre el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992, la declaración de caducidad que ordene el archivo de actuaciones es igualmente necesaria.

Por otra parte, ya en referencia al fundamento de la perención en los procedimientos iniciados de oficio, sólo va a reiterarse lo dicho con anterioridad, pues parece que el sentido de la caducidad del procedimiento, a favor de la Administración o a favor del interesado, no debe cambiar la razón que sustenta tal instituto jurídico, pues, precisamente, la LRJAP-PAC vino a equiparar las consecuencias jurídicas derivadas de ciertas circunstancias que bajo la regencia de la LPA eran distintas en un caso u otro.

En definitiva, pese a la redacción del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992, acerca del régimen jurídico de la perención en la Ley 30/1992 pueden inferirse las siguientes conclusiones:

- a) La clasificación de un procedimiento como de no susceptible de producir actos favorables para los ciudadanos es una cuestión apriorística que no se puede hacer depender de las resultas de su tramitación, sino que la mera potencialidad sancionadora o de intervención en la esfera jurídica del administrado determina tal atributo.
- b) La perención se produce transcurridos 30 días desde el vencimiento del plazo establecido para resolver el procedimiento.

#### 2.3.3.4. El requerimiento y la denuncia de la mora ante la Administración: sobre su necesidad.

Al inicio de este trabajo ya se expuso una cuestión que planteaban GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO sobre si «¿Puede hablarse de un concepto unívoco de caducidad del procedimiento o, por el contrario, existen dos clases diferentes de caducidad del procedimiento?», manteniendo estos autores al respecto que «no resulta fácil encerrar en una fórmula unitaria las dos clases de perención [...] que hoy regula la LRJAP-PAC. [...] porque en el primer caso –en referencia a los procedimientos administrativos incoados a instancia de parte– es necesario un acto de requerimiento previo que, en cambio no es necesario, o no lo es siempre, en el segundo caso –en referencia a los procedimientos administrativos iniciados de oficio–»<sup>75</sup>; así, aun estándose de acuerdo con la conclusión alcanzada, a continuación va a tratar de analizarse las razones que provocan esta disparidad de regímenes jurídicos de la perención en los procedimientos administrativos.

<sup>75</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., pág. 1.528.

Sobre este punto, para los procedimientos a instancia de parte el artículo 92 de la LRJAP-PAC, e igualmente el artículo 99 de la LPA <sup>76</sup>, son taxativos al disponer que «la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo», no siendo necesaria, por la rotundidad del precepto, aclaración alguna sobre el mismo; sin embargo, en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 no hace mención alguna a dicho requisito para aplicar la caducidad del procedimiento.

Ante esta situación, no fueron pocos los autores que creyeron necesario trasladar dicho requisito, a través de la denuncia de la mora ante la Administración actuante, a la perención que opera en los procedimientos iniciados de oficio; así, GÓMEZ PUENTE sostiene al respecto que «criticable resulta la supresión de la previa intimación, condición tradicional de la perención y aún necesaria cuando la paralización es imputable al interesado», argumentado su posición en que con ello se resiente el interés público y se lesionan principios como el de buena fe, contradicción y economía procesal, y en términos similares GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ abogan por una interpretación mediante la cual parece exigirse del administrado una actuación equiparable a la denuncia de la mora en la medida que resulta «imprescindible que el interesado solicite la caducidad al vencimiento del plazo establecido para resolver y el procedimiento continúe paralizado otros 30 días más a partir de esa solicitud» <sup>77</sup>. Igualmente, la jurisprudencia en su día también mostró su inclinación hacia esta interpretación de la caducidad del procedimiento, y así, en referencia al citado Real Decreto 2530/1976, de 8 de octubre, sobre la prescripción de infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina de mercado, el Fundamento de Derecho de la STS de 22 de diciembre de 1988, entre otras, determinó que «es claro que no tiene razón de ser que en Derecho Administrativo haya dos mecanismos procesales para producir la perención: con requerimiento previo (el de la Ley básica procesal de 1958) y automático (el del reglamento citado). Por eso, esta Sala, en Auto de 21 de julio de 1988, aclaratorio de la Sentencia de 15 de junio de 1988, dijo ya que no se puede hacer de peor condición a la Administración entendiendo que el simple transcurso del plazo, sin requerimiento expreso en tal sentido produce de manera automática la perención» <sup>78</sup>.

Sin embargo, no parecía ser el criterio expuesto el sentido de la norma recogida en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992, y así, siguiendo a NIETO GARCÍA, AGUADO I CUDOLÀ no duda en afirmar que «no es concebible en ninguna mente que un expedientado se dirija a la Administración para recordarle que con su pasividad está reteniendo el procedimiento, dilatando la sanción y poniendo en riesgo no solamente la caducidad, sino también la prescripción» <sup>79</sup>, por lo que «Creemos que continuar exigiendo el requerimiento previo cuando la LRJAP-PAC al regular la caducidad por causa imputable a la Administración silencia este aspecto, no es suficientemente adecuado al dejar sin contenido esta institución. Y, por tanto, la caducidad ha de producirse automáticamente, sin ningún otro acto que realice el particular» <sup>80</sup>, posición que igualmente adoptan otros autores como CABALLERO

<sup>76</sup> El artículo 99 de la LPA, en su redacción original, no albergaba el requerimiento al administrado para remover los obstáculos que paralizan el procedimiento, garantía al ciudadano que fue introducida en la LPA tras la reforma de 1963.

<sup>77</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, cit., pág. 497.

<sup>78</sup> Fundamento de Derecho de la STS de 22 de diciembre de 1988.

<sup>79</sup> AGUADO I CUDOLÀ, V.: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, cit., pág. 53.

<sup>80</sup> AGUADO I CUDOLÀ, V.: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, cit., pág. 54.

SÁNCHEZ, para quien «La necesidad de que los interesados denuncien o recuerden a la Administración que se le está agotando el plazo de resolución es una servidumbre anacrónica e impropia de un sistema administrativo común»<sup>81</sup>, o como GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO para quienes la perención en los procedimientos iniciados de oficio «Actúa *ope legis*, por el simple transcurso del tiempo, sin necesidad de denuncia de la mora por el interesado».<sup>82</sup>

En idéntico sentido también emanó cierta jurisprudencia, como las SSTs de 30 de junio de 1990, de 31 de diciembre de 1990, etc., que también se acogió a esta interpretación de la perención al disponerse que «no hay por qué desvirtuar la genuina y característica esencia de la caducidad con el admitamente de un "plus" de exigencias o condiciones, por otra parte, absurdo al consistir en que sea el propio beneficiado por el instituto legal extintivo de la acción sancionadora [...] quien haya de actuar con verdadero efecto impeditivo del mismo»<sup>83</sup>; e incluso algún Dictamen de cierto Alto órgano consultivo que, sobre de la caducidad del procedimiento en el ámbito del Patrimonio Histórico, determinó que «respecto a la caducidad, se ajusta el precepto a lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, pues la caducidad, siempre que se trate de un procedimiento iniciado de oficio y que no sea susceptible de producir actos favorables para los ciudadanos, se produce automáticamente, sin necesidad de denunciar la mora»<sup>84</sup>.

Por lo dicho, puede comprobarse cómo nuevamente la interpretación de un precepto de la LRJAP-PAC/1992 es motivo de confrontación entre la doctrina y la jurisprudencia, y como también nuevamente el mayor argumento en defensa de la última posición expuesta sobre este punto del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 viene de la mano del sentido dado al equivalente artículo 44.2 de la LRJAP-PAC, que tras la reforma operada por la Ley 4/1999 sobre este extremo dispone que «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».

El precepto transcrito poca duda permite albergar sobre el automatismo de la perención en los procedimientos iniciados de oficio, pues partiendo de una necesaria declaración de caducidad que efectivamente perima las actuaciones, la acertada remisión al artículo 92 de la LRJAP-PAC que se realiza se circunscribe sólo a los efectos<sup>85</sup> que dicha norma alberga, y no a los requisitos entre los que se encuentra el controvertido requerimiento al interesado que paraliza el procedimiento que instó; por

<sup>81</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 238.

<sup>82</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., pág. 1.543.

<sup>83</sup> Fundamento de Derecho Segundo de la STS de 30 de junio de 1990.

<sup>84</sup> Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 7/1994, de 28 de julio, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de protección y defensa del Patrimonio Histórico de Andalucía.

<sup>85</sup> La remisión que realiza el artículo 44.2 de la LRJAP-PAC al artículo 92 de la LRJAP-PAC, como se ha dicho, es acertada y suficiente para dilucidar la cuestión a debate: la necesidad de requerimiento al interesado que paraliza el procedimiento que instó, sin embargo, peca de cierto grado imprecisión que no debiera haber pasado por alto el legislador en la reforma.

.../...

todo ello, se entiende que debe trasladarse esta conclusión a la regulación contenida en el artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992, algo que en cierta medida se admite, incluso, por los detractores del automatismo en la aplicación de la caducidad del procedimiento, y así, en referencia a las consecuencias que sobre esta cuestión ha tenido la Ley 4/1999 y pese a postular en contrario, afirma GÓMEZ PUENTE que «Muchos eran, pues, los argumentos que aconsejaban condicionar la perención a la previa intimación o denuncia de la mora ante la Administración, pero ante la redacción del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 resultaba difícil aceptar su vigencia»<sup>86</sup>, por lo que «dice el nuevo artículo 44. 2 de la LRJAP-PAC, «se producirá la caducidad». Nada impide aquí afirmar que el efecto extintivo de la perención se produce *ope legis*, automáticamente, sin que sea necesaria su previa declaración por la Administración ni un requerimiento previo del interesado»<sup>87</sup>, recalcando BAYONA GIMÉNEZ que «No cabe duda de que la actual regulación de la caducidad por inactividad de la Administración parece descartar, en contra de la opinión doctrinal mayoritaria, la necesidad de preaviso a la Administración para la consumación de la perención. En este sentido, resulta evidente que la nueva redacción del artículo 44 de la Ley 30/1992 refuerza la idea de automatismo en la aplicación del instituto perentorio»<sup>88</sup>.

Antes de finalizar este apartado, es menester fundamentar la diferencia existente entre los procedimientos iniciados a instancia de parte y los incoados de oficio en torno a la necesidad de requerimiento al interesado que paraliza las actuaciones administrativas que instó; en este sentido, ya se expusieron anteriormente ciertos argumentos que justifican la referida diferenciación en la inviabilidad que supondría para la aplicación de la perención a los procedimientos iniciados de oficio la exigencia de la denuncia de la mora ante la Administración, válidos argumentos a los que tan sólo quiere sumarse la complementaria idea de que la diferenciación responde además a una razón de estructura del procedimiento administrativo regulado en la LRJAP-PAC, *i. e.*, «el modelo tenido en cuenta en nuestro Derecho ha sido el del procedimiento iniciado a instancia de parte, a través del que, normalmente, se pide algo a la Administración»<sup>89</sup>, lo que determina cierta rigidez en una Ley 30/1992 incó-

.../...

Así, en una interpretación recta de la referida remisión, debe entenderse que los efectos que dispone el artículo 92 de la LRJAP-PAC para la declaración de caducidad por la que se ordena el archivo de las actuaciones no son otros que los recogidos en el apartado 3.º de dicho precepto, pues los apartados precedente regulan, respectivamente, los requisitos y la preclusión en los procedimientos administrativos incoados a instancia de parte, quedando un problemático y trascendente apartado 4.º del artículo 92 de la LRJAP-PAC, por todos conocido, difícilmente calificable de cara a extender o no su aplicación a los procedimientos iniciados de oficio atendiendo a la remisión realizada en el artículo 44.2 de la LRJAP-PAC. En principio parece posible interpretar que el artículo 92.4 de la LRJAP-PAC no es ningún efecto derivado de la declaración de caducidad, ya que dicho precepto, por una parte, trata en realidad de configurar una facultad para «preservar la capacidad decisoria de la Administración cuando existe la posibilidad de que un expediente paralizado por causa del interesado pueda dejar de estarlo, cambiar de estado, con el paso del tiempo o con la concurrencia de nuevas circunstancias [...] que permitan su prosecución» (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 575), y, por otra parte, permite precisamente que la Administración no tenga obligación de declarar la caducidad cuando deban «prevalecer razones de interés general sobre razones de seguridad jurídica que animan la caducidad» (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 575), de manera que malamente podría considerarse el contenido del artículo 92.4 de la LRJAP-PAC como un efecto derivado de la extintiva declaración de caducidad, no pudiéndose, sin embargo, desconocer los efectos que sobre la misma tiene y que a continuación se verán.

<sup>86</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 573.

<sup>87</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 574.

<sup>88</sup> BAYONA GIMÉNEZ, J.J.: *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, cit., pág. 51.

<sup>89</sup> GARCÍA NOVOA, C.: *El silencio administrativo en Derecho Tributario*, cit., pág. 37.

moda a la hora de enfrentarse a cuestiones, como la presente, en las que la respuesta en los distintos tipos de procedimientos es radicalmente distinta en tanto en cuanto lo son los intereses en liza.

En conclusión, el carácter no automático de la caducidad de los procedimientos incoados a instancia de parte deriva directamente del artículo 92 de la LRJAP-PAC, cuyo mandato al respecto no plantea duda alguna; sin embargo, atendiendo al reformado artículo 44.2 de la LRJAP-PAC, no es predicable dicho carácter en la perención de los procedimientos iniciados de oficio, siendo razones basadas en la viabilidad de la aplicación del instituto y en la diferente naturaleza de los distintos tipos de procedimientos administrativos las que sustentan tal diferenciación, y, a su vez, determinan el carácter automático de la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio.

#### 2.3.3.5. La declaración de la caducidad: sobre su carácter.

En el apartado anterior se reflejaba una interrogante que sobre la posible unicidad de la perención en el ámbito del procedimiento administrativo planteaban GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, afirmando en respuesta a dicha pregunta que «no resulta fácil encerrar en una fórmula unitaria las dos clases de perención [...] que hoy regula la LRJAP-PAC. Y ello porque el correspondiente acto terminal tiene carácter constitutivo cuando aquélla se produce por causa imputable al interesado y carácter meramente declarativo cuando tiene lugar por causa imputable a la Administración»<sup>90</sup>, respuesta parcialmente conocida y a la que sólo se añade, en magistral resumen de la misma, la problemática del carácter de la declaración de caducidad en los distintos tipos de procedimientos administrativos, cuestión de la que derivan importantes diferencias entre estos últimos.

Dicho esto, y aun cuando la posición doctrinal expuesta es coincidente con la que a continuación va a defenderse, para alcanzar a comprender la conclusión anteriormente referida se antoja necesario encontrar el fundamento de la misma, siéndole así primer sustento la solución antes propuesta a la cuestión de la necesidad de requerimiento en la aplicación de la perención, *i. e.*, de cara a dilucidar sobre el carácter de la declaración de caducidad, ha de partirse de un dato previo como es que la perención no se aplica automáticamente en los procedimientos incoados a instancia de parte por la necesidad de requerimiento previo por parte de la Administración, mientras que en los iniciados de oficio sí; así, a partir de este dato, por mor de la diferenciación realizada y acorde a la estructura seguida en este trabajo, va a resultar conveniente continuar el análisis del carácter de la declaración de caducidad de forma separada.

Comenzando por los procedimientos incoados a instancia de parte, la exigencia de la declaración de caducidad viene marcada por disposiciones como el artículo 87.1 de la LRJAP-PAC, precepto que al determinar las formas de terminación del procedimiento administrativo recoge como acto jurídico extintivo del mismo la declaración de caducidad, y no su mera incursión en estado de perención; como el artículo 92.1 *in fine* de la LRJAP-PAC, que en referencia a la impugnación de

<sup>90</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., pág. 1.528.

perención habilita los recursos pertinentes «Contra la resolución que declare la caducidad»; y como el artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992, que en una interpretación correctora del mismo en los términos fijados determina el deber de dictar resolución en los supuestos de perención.

Sentada entonces la necesidad de acto administrativo que declare dicha circunstancia, su carácter constitutivo va a fundamentarse igualmente en:

1. El artículo 87.1 de la LRJAP-PAC, ya que, como señala CABALLERO SÁNCHEZ, «A ello invitaría el artículo 87.1 de la LAP cuando, al enumerar las causas de terminación del procedimiento, menciona expresamente la declaración de caducidad. Dato revelador, porque previamente no indica "la aceptación del desistimiento" o "la aceptación de la renuncia", sino el desistimiento y la renuncia, a secas»<sup>91</sup>, por lo que, en palabras de GÓMEZ PUENTES «La caducidad no se produce automáticamente, *ope legis*, sino que requiere una declaración previa (constitutiva) de la Administración»<sup>92</sup>.
2. El artículo 92.4 de la LRJAP-PAC, por el que la afección del interés general por la no tramitación del procedimiento incurso en estado de perención permite, según CABALLERO SÁNCHEZ, «pasar por alto el transcurso de los plazos de caducidad para poder instruir y resolver el asunto litigioso»<sup>93</sup>, pues, como se dijo anteriormente, lo que se pretende según GÓMEZ PUENTE es que la Administración no tenga obligación de declarar la caducidad cuando deban «prevalecer razones de interés general sobre razones de seguridad jurídica que animan la caducidad»<sup>94</sup>.
3. La aplicación del principio *pro actione*, reflejado tanto en normas como el artículo 52.2 de la Ley 29/1998<sup>95</sup>, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como el artículo 108.2 del Real Decreto 391/1996<sup>96</sup>, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económicas-Administrativas, etc., como en resoluciones judiciales como la STS de 16 de marzo de 1988 en cuyo Fundamento de Derecho Tercero se determina que «la perención o caducidad no se produce automáticamente por el transcurso del tiempo sino por el acto que la declara, de manera que si antes de que esa declaración tenga lugar se aportan los documentos, ya no puede

<sup>91</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 187.

<sup>92</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 574.

<sup>93</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 186.

<sup>94</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 575.

<sup>95</sup> Véase el artículo 52.2 de la Ley 29/1998:

«Si la demanda no se hubiere presentado dentro del plazo, el Juzgado o Sala, de oficio, declarará por auto la caducidad del recurso. No obstante, se admitirá el escrito de demanda, y producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que se notifique el auto.»

<sup>96</sup> Véase el artículo 108.1 del Real Decreto 391/1996:

«Cuando se produzca la paralización del procedimiento por causa imputable al interesado, el órgano competente le advertirá que, transcurridos tres meses desde el requerimiento, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular realice las actividades necesarias acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. No procederá la caducidad si antes de acordarse se removiese el obstáculo.»

declararse la caducidad sino que hay que resolver sobre el fondo»<sup>97</sup>, y por el cual un procedimiento incurso en estado de perención no se dará por fenecido hasta que el interesado no tenga conocimiento formal de la declaración de caducidad, pudiendo hasta entonces enervar tal situación con la atención del preceptivo requerimiento previo.

Por todo lo dicho, y dado que la reforma de la Ley 4/1999 no afectó a estos preceptos y por tanto nada nuevo aportó, «hay que estar en la actualidad por el carácter esencial y constitutivo del acto de declarativo de la perención en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado»<sup>98</sup>.

Por otra parte, y ya en relación con los procedimientos incoados de oficio, la necesidad de un acto administrativo de declaración de caducidad en tales actuaciones deviene del artículo 43.4 de la LRJAP-PAC/1992 y del artículo 42.1 de la LRJAP-PAC/1992, ya que del incumplimiento del deber de resolver en estos procedimientos se deriva como consecuencia jurídica la perención de los mismos, circunstancia que, como anteriormente se reiteró, no hace decaer el mencionado deber, sino que lo circunscribe a su mera constatación formal en la pertinente declaración de caducidad que dé por terminado el procedimiento; nuevamente, va a ser la reforma operada por la Ley 4/1999 en los equivalentes artículos 44.2 y 42.1 de la LRJAP-PAC el mejor argumento para defender tal afirmación, pues efectivamente, tanto en el último, donde se delimita el deber de resolver en los términos expuestos y acorde con lo dicho con anterioridad, como en el primero de estos preceptos, que al regular los efectos que la preceptiva declaración tiene en los expedientes administrativos perimidos afirma que «la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92», se consagra la necesidad de un acto de la Administración por el que se declare perimido el procedimiento.

Una vez admitida la necesidad de la declaración de caducidad, y conocida la no exigencia previa de denuncia de la mora ante la Administración, sólo puede afirmarse el carácter declarativo de dicha resolución en los procedimientos administrativos iniciados de oficio, pues, como señala GÓMEZ PUENTE, «Si lo que persigue la perención es poner fin a la incertidumbre jurídica que genera la falta de resolución, es lógico que no se le haga depender de una nueva decisión administrativa [...]. La declaración por la Administración de la caducidad carecerá, pues, de carácter constitutivo»<sup>99</sup>, afirmando igualmente JIMÉNEZ JIMÉNEZ al entender que «tal declaración de caducidad no tiene sino efecto meramente declarativo que no sustantivo, por lo que con independencia de que el Equipo o Unidad actuante documente expresamente tal acontecimiento, el procedimiento habrá caducado igualmente»<sup>100</sup>, no siendo menos cierto que la aplicación del instituto extintivo no tendrá efectos hasta su declaración, si bien, por la automaticidad del mismo, a la Administración le está vedado resolver sobre el fondo del asunto en el tránsito desde el estado de caducidad hasta su pertinente declaración.

<sup>97</sup> Fundamento de Derecho Tercero de la STS de 19 de marzo de 1988.

<sup>98</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 188.

<sup>99</sup> GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 575.

<sup>100</sup> JIMÉNEZ JIMÉNEZ, C.: «Plazo de duraciones de las actuaciones inspectoras: STS 12-09-2002 y anteproyecto de LGT. Una cuestión sin cerrar», *Revista de Estudios Financieros*, n.º 242, 2003, pág. 33.

Como conclusión, y de acuerdo con todo lo dicho, debe entenderse, según disponen GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, que en la perención administrativa «el correspondiente acto terminal tiene carácter constitutivo cuando aquélla se produce por causa imputable al interesado y carácter meramente declarativo cuando tiene lugar por causa imputable a la Administración».

## 2.4. La perención en la LRJAP-PAC tras la Ley 4/1999.

### 2.4.1. La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJAP-PAC.

En la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, aunque de forma inexacta al referirse sólo al silencio administrativo, puede comprobarse que las salvedades hechas a la LRJAP-PAC/1992 son absolutamente fundadas, y ello porque el propio legislador reconoce tal extremo al afirmar en el párrafo 5.º del Motivo I que «el objeto de esta Ley de reforma se circunscribe a modificar los aspectos más problemáticos de la Ley 30/1992, según la opinión de la doctrina y de los aplicadores del derecho: fundamentalmente, la regulación del silencio administrativo»<sup>101</sup>. Por esta razón, la reforma de la LRJAP-PAC, en lo referente al deber de resolver en los procedimientos administrativos, fue una cuestión a la que pronto hubo que hacer frente por el régimen que al respecto se estableció en la redacción original de la Ley 30/1992.

Dicho esto, y antes de iniciar el análisis del régimen legal del deber de resolver en la LRJAP-PAC tras la reforma operada por la Ley 4/1999, deben advertirse dos extremos que van a incidir en el desarrollo de esta cuestión; de un lado, pese a opiniones discordantes como la de CABALLERO SÁNCHEZ<sup>102</sup>,

<sup>101</sup> Aun siendo suficiente lo dicho en la EE.MM. de la Ley 4/1999 para justificar lo apuntado acerca de la regulación del deber de resolver y de las consecuencias jurídicas de su incumplimiento en la LRJAP-PAC/1992, debe resaltarse el consenso doctrinal que al respecto suscitó la aprobación de esta norma legal; así, CABALLERO SÁNCHEZ, conocida la regulación de la perención en la LRJAP-PAC/1992, afirma que «Con el anterior panorama no era de extrañar que, a la hora de acometer la reforma de la polémica LPA, el régimen de los artículos 42 y siguientes estuviese especialmente en el punto de mira del legislador. De hecho, estos preceptos son uno de los aspectos centrales abordados por la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE de 14 de enero de 1999), como demuestra el dato de que hayan recibido una redacción nueva casi en su integridad. Y -todo hay que decirlo-, las novedades del régimen jurídico son, en líneas generales, positivas». (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., págs. 229 y 230); igualmente, MARTÍN VALDIVIA, justificando la reforma operada por la Ley 4/1999, determina que «Se hacía precisa con urgencia, por tanto, una renovación en profundidad del sistema, donde, de verdad, al silencio e inactividad demostrada de la Administración se anuden de manera automática unos determinados efectos» (MARTÍN VALDIVIA, S.: «El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares», cit., pág. 455); y en idéntico sentido reitera RAZQUÍN LIZARRAGA que «La situación se ha visto profundamente alterada por la reforma efectuada en la LRJAP-PAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica de forma sustancial el régimen de la obligación de resolver y de los efectos del transcurso del plazo sin resolución» (RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M.: *La nueva fijación legal de plazos de resolución y de notificación de los procedimientos administrativos y de los efectos del silencio administrativo*, cit., pág. 34).

<sup>102</sup> Sobre el alcance de la modificación operada por la Ley 4/1999 en la LRJAP-PAC, y en referencia a la discutida ubicación sistemática de los artículos 42 a 44 de la LRJAP-PAC, afirmaba CABALLERO SÁNCHEZ que es una «Lástima que, hipotecada por el hecho de ser una Ley de modificación parcial, la nueva norma no haya podido dar su justo acomodo a estos preceptos entre los modos de terminación del procedimiento, desplazándoles hacia los artículos 87 y siguientes, como les corresponde», fundamentado este hecho en que «Este traslado hubiera obligado a retocar buena parte de la enumeración de la Ley» (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 230).

la Ley 4/1999 sólo modificó parcialmente la Ley 30/1992, respetando aspectos como el relativo a la determinación de las causas de terminación del procedimiento administrativo; y de otro lado, las principales reformas que la Ley 4/1999 introduce en relación con los artículos 42, 43 y 44 de la LRJAP-PAC han sido ya objeto de análisis en este trabajo, por lo que resulta innecesario volver sobre las mismas.

Desde estas premisas, en las líneas que continúan ni van a ser tratadas cuestiones básicas sobre la perención de las actuaciones administrativas tales como los presupuestos para la declaración de la caducidad, el fundamento de la misma, el momento de su concurrencia<sup>103</sup>, la necesidad y el carácter del acto administrativo que decreta la perención, etc., ni va a profundizarse en el régimen de la caducidad de los procedimientos incoados a instancia de parte en la medida que el mismo en nada se ha modificado, y así, dándose por conocidas y resueltas con anterioridad dichas materias, a continuación va a avanzarse en ciertos aspectos de detalle cuyo análisis es necesario llegado este momento.

#### 2.4.2. La perención en los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

2.4.2.1. El deber de resolver tras la Ley 4/1999: sobre la determinación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo de duración de los procedimientos.

Cuando se analizaba el deber de resolver en la LRJAP-PAC/1992 no se profundizó en una cuestión tan importante como es la del aspecto temporal del mismo, sin embargo, en la medida que dicho punto ha sido modificado, es momento ahora de preguntarse cuándo comienza y cuándo finaliza el deber que incumbe a las Administraciones Públicas por el mandato dirigido a las mismas desde el artículo 42 de la LRJAP-PAC, *i. e.*, desde qué momento se inicia el cómputo del plazo del deber

<sup>103</sup> Pese a lo dicho, es necesario destacar cómo la Ley 4/1999 ha instaurado una suerte de efectos jurídicos vinculados a la inactividad de la Administración en los procedimientos claramente marcados por el automatismo en su aplicación; así, en relación con el silencio administrativo, se ha eliminado el tan obligado como desafortunado requisito de la certificación de acto presunto, mientras que en relación con la perención, el reformado artículo 44. 2 de la LRJAP-PAC conlleva un claro refuerzo del automatismo en la aplicación de dicho instituto extintivo al determinarse que el incumplimiento del deber de resolver en los procedimientos administrativos iniciados de oficio «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», eliminándose de esta forma otras problemáticas cuestiones como el momento en que concurre la caducidad del procedimiento o como la necesidad y el carácter del acto administrativo que decreta la perención de las actuaciones.

Sobre este aspecto se han pronunciado autores como CABALLERO SÁNCHEZ para quien «la reforma ha sido en buena medida esclarecedora, preocupándose, en materia de silencio administrativo y de perención, de imprimir automaticidad a estas técnicas jurídicas». (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 230), y en idéntico sentido otras opiniones que se traen de nuevo a colación como las de BAYONA GIMÉNEZ, quien afirma que «En este sentido, resulta evidente que la nueva redacción del artículo 44 de la Ley 30/1992 refuerza la idea de automatismo en la aplicación del instituto perentorio» (BAYONA GIMÉNEZ, J.J.: *La caducidad en el ordenamiento tributario español*, cit., pág. 51), o MARTÍN VALDIVIA, quien a contrario lo determina al disponer que «en la anterior redacción del artículo 43.4 esa declaración de caducidad no era automática desde el momento en que hubiese concluido el plazo máximo para resolver y notificar, sino a los treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada la resolución» (MARTÍN VALDIVIA, S.: *El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares*, cit., pág. 430).

de resolver –*dies a quo*– y en qué momento finaliza el mismo –*dies ad quem*–, dando lugar, en su caso, a la inactividad decisoria de la Administración a la que se vinculan los efectos del incumplimiento del deber de resolver.

En relación con el *dies a quo* del cómputo del plazo máximo para resolver los procedimientos señala el artículo 42.3 de la LRJAP-PAC que: «Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación».

Este precepto, introducido *ex novo* por la Ley 4/1999, consagra pues dos reglas para fijar el momento en que comienza el cómputo del plazo máximo de duración de las actuaciones administrativas, distinguiéndose entre los procedimientos iniciados de oficio y los incoados a instancia de parte. Mas con dichas reglas, cuya incorporación a la LRJAP-PAC es evidentemente positiva, no se termina de aclarar el *dies a quo* en el cómputo del plazo antes referido, sino que se traslada la cuestión a la determinación de cuándo se entiende por iniciado un procedimiento o de cuándo la solicitud ha tenido entrada en el registro del órgano competente para la tramitación de las actuaciones <sup>104</sup>.

Así, en referencia a los procedimientos iniciados de oficio, la respuesta a dicha cuestión, que pasa por determinar y poner en conocimiento del administrado la fecha de adopción del acuerdo de iniciación de oficio, viene de la mano de la propia Ley 30/1992, pues en el párrafo 2.º del artículo 42.4 de la LRJAP-PAC se somete a las Administraciones públicas a una nueva obligación de publicidad

---

<sup>104</sup> Aunque a continuación se analizará con mayor detalle esta cuestión, sirva para apoyar lo dicho lo dispuesto al respecto en la Orden de 14 de abril de 1999, por la que se establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la LRJAP-PAC; en esta disposición, donde se regulan la comunicación y la notificación o publicación que necesariamente remitirán las Administraciones Públicas poniendo en conocimiento de los interesados el plazo máximo establecido para la resolución y notificación de los procedimientos y los efectos del silencio administrativo en los mismos, el contenido que ha de reflejarse en la comunicación y en la notificación o publicación, según se trate de procedimientos incoados a instancia de parte o iniciados de oficio respectivamente, es más amplio que el dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJAP-PAC, y así, según se dispone en la letra c) de los artículos 3 y 4 de la Orden de 14 de abril de 1999, se hará «Especificación del plazo máximo para resolver y notificar la resolución y de la fecha en que la solicitud ha tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, a partir de la cual se inicia el cómputo de dicho plazo» o «Especificación del plazo máximo para resolver y notificar la resolución y la fecha a partir de la cual se inicia el cómputo de dicho plazo», atendiendo a si el procedimiento en el que se evacua la comunicación se inició por el ciudadano o por la Administración actuante.

De lo dicho no es difícil deducir que el autor de la norma reglamentaria, conocedor de las reglas del artículo 42.3 de la LRJAP-PAC y contando con las mismas, ha querido que en cada procedimiento se fije con exactitud y se ponga en conocimiento del administrado el momento en que se inicio el cómputo del plazo máximo de resolución de las actuaciones administrativas, y ello aun pudiéndose determinar el mismo de acuerdo con el artículo 42.3 de la LRJAP-PAC.

acerca de los procedimientos administrativos <sup>105</sup>, concretamente se determina que «En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente» <sup>106</sup>. Esta obligación de publicidad sobre los procedimientos administrativos, redactada con cierta confusión en la norma legal, es desarrollada posteriormente en la Orden de 14 de abril de 1999, fijándose en la letra c) de su artículo 4.1 la necesidad de incorporar al contenido de la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio el *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver dichos procedimientos; de esta forma, el momento en que efectivamente comienza a correr el tiempo para cumplir el deber de resolver en las actuaciones administrativas iniciadas de oficio viene determinado sin confusión alguna en la obligada notificación o publicación del acuerdo antes referido.

Dicho lo anterior, y ya en referencia a los procedimientos incoados a instancia de parte, la problemática de la fijación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver los procedimientos gira en torno a lo que se considere como registro del órgano competente para la tramitación de las actuaciones administrativas.

<sup>105</sup> En el análisis de la perención en el marco normativo establecido por la LRJAP-PAC/1992 ya se vio la obligación que incumbe a las distintas Administraciones Públicas de publicar y mantener actualizados la relación de sus procedimientos, con expresión tanto de su plazo máximo de duración como de los efectos del silencio administrativo en caso de concurrencia; pues bien, en la Ley 4/1999 a esta obligación se le une la de informar subjetivamente a cada administrado, bien a través de comunicación o bien a través de notificación o publicación, de ciertos extremos relacionados con el procedimiento tales como la fecha de iniciación, el plazo máximo de resolución, el efecto del silencio administrativo, etc. Esta obligación de la Administración, que según FERNÁNDEZ VALVERDE «puede considerarse una concreción de la genérica que ya se contenía, como derecho del ciudadano, en el artículo 35 g) de la LRJPA, relativa «a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos... que las disposiciones vigentes impongan a (las)... actuaciones o solicitudes que se propongan realizar los ciudadanos» (FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *De nuevo, el silencio administrativo*, cit., pág. 91), junto con la descrita al inicio suponen el perfil personal y general respectivamente de un deber tácitamente incorporado a la LRJAP-PAC por el cual las todas Administraciones Públicas están obligadas a informar activamente a los ciudadanos sobre cuestiones principales acerca de los procedimientos que con las mismas entablen. En este sentido, y calibrando el alcance de esta obligación, opina CABALLERO SÁNCHEZ que «Si esta previsión funciona adecuadamente habremos ganado mucho a la hora de acercar la Administración al ciudadano» (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 234).

<sup>106</sup> El artículo 1 de la Orden de 14 de abril de 1999 dispone que:

«La emisión de la comunicación no será necesaria en los siguientes casos:

- a) Cuando los interesados formulen solicitudes cuya única petición sea la suspensión de la ejecución de un acto impugnado en vía de recurso.
- b) Cuando, dentro del plazo de diez días legalmente establecido para emitir la comunicación a la que se refiere la presente Orden, se dicte y se notifique la resolución expresa correspondiente que ponga fin al procedimiento.»

Se consagran de esta manera dos supuestos que determinan el decaimiento de la referida obligación; mas siendo justificado el segundo en la medida en que se ha puesto fin al procedimiento en el que se inserta este deber de la Administración Pública actuante, no lo es el primero, ya sea por lo trascendente de los intereses en litigio o por lo complicado de la materia en diversas regulaciones sectoriales, por ejemplo la regulación de la suspensión de actos tributarios en el procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas.

Nuevamente, la respuesta a esta cuestión va a encontrarse en la propia Ley 30/1992, pues en su reformada Disposición Adicional 15.<sup>a</sup> de la LRJAP-PAC se determina al respecto que «En el ámbito de la Administración General del Estado, y a los efectos del artículo 42.3.b) de esta Ley, se entiende por registro del órgano competente para la tramitación de una solicitud, cualquiera de los registros del Ministerio competente para iniciar la tramitación de la misma»; de esta forma «Queda, pues, aclarado que de entre los diversos registros, oficinas, representaciones o lugares en los que el artículo 38.4 autoriza o habilita para presentar "las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas", a estos efectos, sólo han de tomarse en consideración las contempladas en su apartado a); esto es, sólo la presentación en "los registros de los órganos administrativos a que se dirijan", en cuanto sean "órganos competentes" para la tramitación del procedimiento que se inicia con la solicitud»<sup>107</sup>. Una vez conocido que se considera como registro del órgano competente para la tramitación de las actuaciones administrativas, la fijación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento incoado a instancia de parte se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.4 párrafo 2.º *in fine* de la LRJAP-PAC y en el artículo 3.1 letra c) de la Orden de 14 de abril de 1999, en el que se determina que en la obligada comunicación del artículo 42.4 de la LRJAP-PAC se especificará la fecha en que la solicitud ha tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación; de esta manera, la fijación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para cumplir el deber de resolver en estos procedimientos es tan indubitativa como en los iniciados de oficio<sup>108</sup>.

En resumen, en la determinación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo de duración de los procedimientos debe diferenciarse si los mismos se han incoado a instancia de parte o se han iniciado de oficio, pues el artículo 42.4 de la LRJAP-PAC fija dicho momento en la fecha en que la solicitud del interesado tuviera entrada en el registro del órgano competente para la tramitación o en la fecha del acuerdo de iniciación de oficio de las actuaciones administrativas, respectivamente.

2.4.2.2. El deber de resolver tras la Ley 4/1999: sobre su extensión hasta la notificación de la resolución del procedimiento.

El deber de resolver de las Administraciones Públicas que consagra el artículo 42.1 y 2 de la LRJAP-PAC/1992, como antes se vio, se limitaba precisamente a dicha acción, a la resolución de las actuaciones administrativas en el plazo máximo fijado por la normativa reguladora del procedi-

<sup>107</sup> FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *De nuevo, el silencio administrativo*, cit., pág. 90.

<sup>108</sup> La posibilidad de consumir en el traslado del expediente parte del plazo máximo de resolución de los procedimientos incoados a instancia de parte es una posible disfunción del sistema a la que la Orden de 14 de abril de 1999 ha sabido hacer frente, y así, cuando un administrado entrega una solicitud en un registro del órgano competente para la tramitación geográficamente lejano a la sede de la unidad a la que corresponda emitir la comunicación, dispone el artículo 2 de la Orden de 14 de abril de 1999 que «la oficina de registro adelantará el contenido de la solicitud y su fecha de entrada a la mencionada unidad, utilizando los medios electrónicos, informáticos o telemáticos a su alcance, sin perjuicio de que con posterioridad se remita, por el medio habitual y en su integridad, la documentación presentada por el interesado», y ello para que dicha unidad competente puede efectivamente evacuar en plazo la comunicación a la que se encuentra obligada *ex* artículo 42.4 de la LRJAP-PAC.

miento. Así, la configuración dada por el legislador al deber de resolver permitía soslayar esta garantía de los administrados con la simple antedatación del acto por el que se ponía fin a las actuaciones administrativas, *i. e.*, en la medida en que el incumplimiento de dicho deber dependía exclusivamente de un dato interno de las Administraciones Públicas como es la fecha de la pertinente resolución, evitar dicho incumplimiento, y con ello la aplicación de sus consecuencias jurídicas, era tan sencillo como antedatar ficticiamente la misma, de tal manera que evacuada la resolución en plazo, el retraso en la notificación de este acto administrativo no generaba consecuencia jurídica alguna pues «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», según se dispone en el artículo 63.3 de la LRJAP-PAC.

Por esta razón, la reforma operada por la Ley 4/1999, con el fin de atajar esta disfunción en la configuración legal del deber de resolver, modificó coordinadamente el artículo 42.1 y 2 de la LRJAP-PAC en los siguientes términos:

«La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.»

«El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.»

De esta forma se retrasa el *dies ad quem* en el cómputo del plazo de duración de los procedimientos administrativos hasta la notificación de la resolución de los mismos, actuación que al requerir un conocimiento formal de la misma por el ciudadano, en la medida en que «Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente», según se determina en el artículo 59.1 de la LRJAP-PAC, cierra la puerta a la corruptela administrativa de antedatar las resoluciones al exteriorizarse el dato que sirve de guía para verificar el efectivo cumplimiento del deber de resolver <sup>109</sup>.

En definitiva, tras la Ley 4/1999 el *dies ad quem* en el cómputo del plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos se fija en el momento de la notificación de la resolución que pone fin a los mismos, garantizándose así la efectividad del deber de resolver, o, en su caso, la concurrencia de las consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

<sup>109</sup> La extensión del deber de resolver hasta la notificación del acto administrativo con el que se pone fin al procedimiento ha sido una cuestión sobre la que la mayoría de la doctrina ha opinado favorablemente; así, a juicio de CABALLERO SÁNCHEZ, «una novedad de la mayor trascendencia es la retrasar el *dies ad quem* a efectos de la duración de los procedimientos hasta el día de la notificación al interesado de la resolución final. Y lo es porque traduce esa necesidad de construir el sistema administrativo desde la óptica del ciudadano. Para éste no tiene trascendencia el día en que la autoridad competente firma la resolución del expediente, sino el día en que efectivamente recibe en su domicilio la comunicación en regla de ese escrito. Ese es el día relevante, tanto a efectos de recurso, como de control objetivo de si se ha superado

.../...

2.4.2.3. El deber de resolver tras la Ley 4/1999: sobre la formas de notificación de la resolución del procedimiento.

Una vez que se conoce el *dies a quo* y el *dies ad quem* establecidos por la LRJAP-PAC para el cómputo del plazo máximo para resolver los procedimientos administrativos, es necesario ahora analizar brevemente la forma en que normalmente deben finalizar las actuaciones administrativas, *i. e.*, estudiar someramente el régimen de las notificaciones de las resoluciones administrativas <sup>110</sup>.

Sentado lo anterior, en brevísimo resumen de los artículos 58 y 59 de la LRJAP-PAC puede afirmarse que las principales formas para poner en conocimiento de los ciudadanos la existencia de actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses son tres, la notificación personal, sea física o sea electrónica, la notificación por anuncios y la publicación; así, omitiendo lo referente a la publicación, por lo específico de los supuestos en que puede recurrirse a ella, y recordando la subsidiariedad de la notificación por anuncios respecto de la notificación personal, debe señalarse que es esta última forma la que habitualmente debe encauzar la comunicación entre ciudadanos y Administraciones Públicas, recurriéndose a la notificación por anuncios «Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar» según dispone el artículo 59.5 de la LRJAP-PAC. De esta forma, dictada resolución en un procedimiento y de cara a cumplir con el deber de resolver, en el plazo previsto por la normativa debería notificarse personalmente dicho acto administrativo, y, siempre dentro del plazo anterior, sólo cuando concurren los supuestos del artículo 59.5

.../...

el máximo de tramitación [...] a efectos del posible silencio o perención del procedimiento, según proceda». (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., págs. 232 y 233); igualmente, FERNÁNDEZ VALVERDE determina en relación con el deber de resolver que «la obligación ya no es sólo de "dictar resolución expresa", expresión que se repite en ambos textos, sino que a tal obligación de resolución se une o añade la obligación de notificarla; esto es, el legislador de 1999 ha querido que la citada obligación, a través de la técnica de comunicación en que la notificación consiste, tenga una exteriorización fuera del ámbito interno administrativo, para alcanzar, sin duda, un más amplio índice de seguridad jurídica, e impedir resoluciones tardía antedatadas». (FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *De nuevo, el silencio administrativo*, cit., pág. 86); y en idéntico sentido GÓMEZ PUENTE, también en referencia a la extensión del deber de resolver tras la reforma operada en la LRJAP-PAC, afirma que «la Ley 4/1999 corrige la errada formulación que la LRJ-PAC hacía del deber de resolver. El viejo artículo 42 considera cumplido dicho deber simplemente con dictar resolución. Pero, como quedó explicado, el deber de resolver hunde sus raíces en el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa y, por tanto, en el privilegio administrativo de la autotutela del que se deduce y en el que se encuentra su fundamento. Y por eso mismo el deber lo es de dictar una resolución expresa y ejecutiva. De modo que cuando la notificación sea condición de la ejecutividad del acto, no puede considerarse cumplido este deber hasta que dicha notificación se practica. Tal es el criterio de nuestra tradición jurídica, del que se separó la LRJAP-PAC en 1992, que acertadamente retoma la Ley 4/1999» (GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, cit., pág. 573). Incluso, el Consejo de Estado en su preceptivo Dictamen n.º 5356/1997, de 22 de enero, afirma en relación con la Ley 4/1999 que «el establecimiento de un plazo único para resolver y notificar parece responder a la idea de simplificar el cómputo del plazo y evitar que se adelante la fecha de una resolución expresa extemporánea».

<sup>110</sup> En la medida que la perención es una forma anormal de terminación de los procedimientos que descansa en la falta de una resolución notificada en plazo que finalice las actuaciones desarrolladas, en relación con el régimen legal de la notificación de los actos administrativos, y por la relación existente entre el deber de resolver y la caducidad del procedimiento, sólo va a profundizarse en aquella forma de notificación introducida *ex novo* en el artículo 58. 4 de la LRJAP-PAC para facilitar el cumplimiento de dicho deber.

de la LRJAP-PAC antes señalados podría la Administración recurrir a la notificación por anuncios para así cumplir con el deber establecido en el artículo 42 de la LRJAP-PAC.

Sin embargo, la situación no es así, el legislador, consciente de que los diferentes plazos de tramitación establecidos serán, tras la reforma de la Ley 4/1999, plazos de resolución y notificación, y conector de lo alargadas en el tiempo que pueden ser las actuaciones de notificación, ha configurado en el artículo 58.4 de la LRJAP-PAC un tercer género de notificación personal a efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, «una notificación que pudiera calificarse de menor intensidad en cuanto a su contenido, pero quizás más exigente en su aspecto temporal»<sup>111</sup> como señala FERNÁNDEZ VALVERDE, en definitiva, una notificación ideada tan sólo para facilitar el cumplimiento del deber de resolver.

Sentado lo anterior, son dos los requisitos que han de concurrir en esta notificación del artículo 58.4 de la LRJAP-PAC para entender cumplido el deber de resolver; por una parte, la notificación ha de contener «cuando menos el texto íntegro de la resolución» que pone fin al procedimiento, «desdibujándose los requisitos de su carácter definitivo –o no–, recursos, órganos y plazos previstos en el artículo 58.2»<sup>112</sup>; y por otra parte, «el intento de notificación debidamente acreditado» deberá constar en el expediente administrativo; este requisito, como señala FERNÁNDEZ VALVERDE, es bastante problemático, pues al referirse el legislador a intento «podría hablarse de "propósito", "designio", "tener ánimo de hacer una cosa", [...], etc., siempre y cuando la actuación que cualquiera de dichas actividades comporta "quedara debidamente acreditada" en el expediente administrativo», pero también puede que «el legislador –pretendiendo una mayor seguridad jurídica– haya querido dar al concepto de "intento" la misma intensidad o contenido que le da en el párrafo 2.º del artículo 59.2 de la LRJPA»<sup>113</sup>.

Así, dando por hecha la asimilación de la expresión «intento de notificación» en los artículos 58.4 y 59.2 de la LRJAP-PAC, los requisitos para entender debidamente realizado un intento de notificación se entiende que son los recogidos en este último precepto, requisitos que vienen a repetirse y complementarse en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, en la medida que ya en el artículo 41.1 del Real Decreto 1829/1999 se dispone que «Los requisitos de la entrega de notificaciones, en cuanto a plazo y forma, deberán adaptarse a las exigencias de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla sin perjuicio de lo establecido en los artículos siguientes». De esta forma, serán los artículos 42.1 y 6 del Real Decreto 1829/1999, relativos a los supuestos de notificaciones con dos intentos de entrega, los que determinen cuáles son dichos requisitos para entender debidamente realizado un intento de notificación al determinar que:

<sup>111</sup> FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *De nuevo, el silencio administrativo*, cit., página 87.

<sup>112</sup> Véase nota 111.

<sup>113</sup> *Ídem* nota anterior.

«Si intentada la notificación en el domicilio del interesado, nadie pudiera hacerse cargo de la misma, se hará constar este extremo en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se intentó la misma, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.»

«En todos los supuestos previstos en los párrafos anteriores, el empleado del operador postal deberá hacer constar su firma y número de identificación en el aviso de recibo que, en su caso, acompañe a la notificación y en el aviso de llegada si el mismo procede.»

Por lo tanto, a efectos de entender cumplido el deber de notificar en los términos del artículo 58.4 de la LRJAP-PAC, han de quedar debidamente acreditados en el expediente administrativo el aviso de recibo que se acompañe en el único intento de notificación infructuoso, donde se reflejará la imposibilidad de que alguien en el domicilio del interesado se hiciese cargo de la notificación, el día y hora del intento, así como la firma y número de identificación del empleado del operador postal, y, si procede, el aviso de llegada, recogiendo también en el mismo la firma y número de identificación del empleado del operador postal <sup>114</sup>.

Dicho todo lo anterior, ha de concluirse que el cumplimiento del deber de notificar las resoluciones de los procedimientos administrativos se ha facilitado en gran medida gracias a la forma de notificación configurada en el artículo 58.4 LRJAP-PAC, precepto que introducido por la Ley 4/1999 regula un tercer tipo de notificación personal sólo a efectos de entender cumplido el mandato del artículo 42 de la LRJAP-PAC y siempre que concurren los requisitos antes vistos, la integridad de la resolución y el intento infructuoso de notificación debidamente acreditado en el expediente administrativo.

2.4.2.4. El deber de resolver tras la Ley 4/1999: sobre la suspensión y la ampliación de plazo máximo de duración de los procedimientos.

En referencia a la precisión con la que la LRJAP-PAC fija el *dies a quo* y el *dies ad quem* para el cómputo del plazo máximo de duración de las actuaciones administrativas, señala CABALLERO

<sup>114</sup> La problemática en torno al cumplimiento del deber de notificar en los términos del artículo 58.4 de la LRJAP-PAC, pese a lo dicho anteriormente, se ha visto resuelto en cierta medida tras la STS de 17 de noviembre de 2003, resolución que resolviendo el pertinente recurso de casación en interés de la ley interpuesto por la Diputación Foral de Guipúzcoa ha fijado al respecto la siguiente doctrina legal:

«Que el inciso intento de notificación debidamente acreditado que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC, se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4 de la Ley 30/1992, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.

En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente.»

SÁNCHEZ que «la tasación de un procedimiento debe comprender cierto margen, que permita realizar sin salirse del máximo estipulado ciertos trámites o gestiones de ordinaria administración en un procedimiento»<sup>115</sup>, pues la duración de las actuaciones no debe ser un corsé que restrinja la efectividad del procedimiento, sino que debe amoldarse con facilidad a ciertas actividades y circunstancias que de común puede concurrir en la tramitación de las actuaciones administrativas.

Así, a esta idea de racionalización de los plazos máximos para resolver y notificar en los procedimientos administrativos responden los artículos 42.5 y 6 de la LRJAP-PAC, preceptos que regulan la suspensión y la ampliación de estos plazos como principales incidencias de los mismos.

El artículo 42.5 de la LRJAP-PAC<sup>116</sup>, introducido *ex novo* por la Ley 4/1999, determina que podrá suspenderse el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar la resolución de un procedimiento administrativo por cinco causas legalmente establecidas<sup>117</sup>.

Sobre dichas causas de paralización del cómputo del plazo de resolución y notificación, respecto de las que FERNÁNDEZ VALVERDE afirma «que el legislador se pronuncia por un número exce-

<sup>115</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 234.

<sup>116</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 42.5 de la LRJAP-PAC:

«El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

- a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley.
- b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.
- c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.
- d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.
- e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.".

<sup>117</sup> El artículo 44 *in fine* de la LRJAP-PAC, en referencia a las actuaciones iniciadas de oficio, determina que «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».

La confusa redacción dada a este precepto ha dado lugar a su crítica por autores como SAINZ MORENO o como CABALLERO SÁNCHEZ, para quien «esas famosas paralizaciones debidas al interesado sólo podrían, en justicia, suspender la tramitación (es decir, detener el cómputo, que proseguiría cuando se supere el estancamiento), pero no provocar el reinicio desde cero del plazo total. Sin duda, parece que se está empleando el verbo interrumpir en sentido vulgar y no técnico. Pero esta licencia –defecto de expresión a mi juicio– es grave cuando, con buena técnica y apenas en el precepto anterior (art. 42.5 LPA), se está aplicando a supuestos parecidos la técnica de la suspensión» (CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 237).

.../...

sivo de causas de suspensión que, además, en algunos casos implican una gran indeterminación»<sup>118</sup>, debe señalarse que las mismas responden a diversas y comunes circunstancias en las que la Administración competente deja de ser dueña del tiempo en la terminación del procedimiento, razón por la cual el legislador no ha querido que el período transcurrido en su atención se impute al plazo que detentan la misma para desarrollar las actuaciones de resolución y notificación del procedimientos. Igualmente, debe destacarse en relación con los supuestos de paralización que «se dispone con buen criterio, para cada uno de ellos, en qué momento comienza y en qué momento termina el trámite correspondiente. Incluso en el caso de los informes preceptivos y determinantes (letra c) se establece un tope límite a la suspensión de tres meses, para evitar una dilación *sine die*, de peligrosa manipulación. Además, se asegura también la comunicación al particular interesado de cada una de esas circunstancias cuando concurren, de manera que le sea posible conocer con exactitud en qué medida se ha alterado el plazo máximo de resolución y notificación»<sup>119</sup>.

El artículo 42.6 de la LRJAP-PAC<sup>120</sup>, que surge de la redacción dada a ciertos párrafos del artículo 42.2 de la LRJAP-PAC/1992 por la Ley 4/1999, dispone que, de forma excepcional y sólo cuando se hayan agotado todos los medios a disposición posible, podrá ampliarse el plazo máximo de resolución y notificación de los procedimientos por un período no superior al establecido corrientemente para la tramitación de las actuaciones administrativas en cuestión.

Sobre la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación debe señalarse que la causa determinante de su adopción no es otra que el número de solicitudes formuladas o de personas afectadas.

.../...

Estándose de acuerdo con lo dicho en lo referente a que se trata de un supuesto de suspensión del plazo para resolver y notificar –supuesto que como los recogidos en el artículo 42. 5 de la LRJAP-PAC se fundamenta en que en el mismo la Administración deja de ser dueña del tiempo en la terminación del procedimiento, y por ello el legislador no quiere que el período transcurrido por la paralización imputable al interesado disminuya el plazo que detentan la misma para desarrollar las actuaciones de resolución y notificación del procedimiento–, también parece evidente que la LRJAP-PAC no ha querido que en este supuesto el plazo para resolver y notificar se convierta en un plazo de prescripción susceptible de interrupción y reanudación, sino que simplemente, como señala AGUADO I CUDOLÁ, «se está utilizando impropiamente este término y que habría que hablar en buena técnica de suspender» (AGUADO I CUDOLÁ, V.: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, cit., pág. 58).

De esta forma, no debe dársele mayor importancia a la redacción del artículo 44 *in fine* LRJAP-PAC, debiéndose concluir que simplemente se trata de otro supuesto de suspensión del plazo para resolver y notificar legalmente establecido pese a su *nomen iuris*.

<sup>118</sup> FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *De nuevo, el silencio administrativo*, cit., pág. 93.

<sup>119</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R.: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, cit., pág. 235.

<sup>120</sup> Véase lo dispuesto al respecto por el artículo 42.5 de la LRJAP-PAC:

«Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.»

tadas, pero tal causa no deriva directamente en la citada ampliación, sino que ésta ha de ser subsidiaria de la natural consecuencia que debe suceder a dicha situación y que no es otra que la habilitación de los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Igualmente, ha de destacarse que, a diferencia de la regulación anterior, el acuerdo que resuelva sobre la ampliación del referido plazo deberá ser notificado a los interesados, mas no se determina si dicha notificación tendrá que realizarse dentro del plazo ordinario o del plazo ampliado <sup>121</sup>.

### 3. CONCLUSIONES.

Tras todo lo expuesto anteriormente, parece conveniente resumir en las siguientes conclusiones algunas de las ideas puestas de manifiesto sobre la caducidad del procedimiento y su aplicación en la LGT:

- a) La perención, expresión de los principios constitucionales de eficacia de la Administración y de seguridad jurídica, es una forma de terminación del procedimiento administrativo que se fundamenta en la presunción de abandono del mismo por una paralización culpable imputable a quien lo inicio o es dueño de su desarrollo.
- b) Hasta la LRJAP-PAC/1992 la caducidad sólo se aplicaba a los procedimientos paralizados por el administrado, siendo la constante jurisprudencia del TS la que impulsó al legislador a introducir la perención en determinados procedimientos iniciados de oficio como consecuencia del incumplimiento del deber de resolver que incumbe a la Administración, si bien, la regulación resultante no fue plenamente satisfactoria con el principio de seguridad jurídica cuya tutela se perseguía.

---

<sup>121</sup> Sobre si la notificación del acuerdo por el que se decreta la ampliación del plazo para resolver y notificar debe realizarse dentro del plazo ordinario o dentro del plazo ampliado se ha pronunciado FERNÁNDEZ VALVERDE, para quien es necesario que tal actuación se lleve a cabo en el plazo ordinario por «el carácter taxativo de los plazos y las consecuencias de su incumplimiento derivadas» (FERNÁNDEZ VALVERDE, R.: *De nuevo, el silencio administrativo*, cit., pág. 93). Pese a lo dicho, se considera que el argumento necesario para decantarse por una u otra posición deriva de la interpretación que se haga del artículo 49.3 de la LRJAP-PAC, precepto que en referencia a la ampliación de los plazos en general dispone que «Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recursos». La disposición transcrita, en interpretación literal de la misma, daría validez a que la notificación del acuerdo por el que se decreta la ampliación del plazo para resolver y notificar se realizase en el plazo ya ampliado siempre que dicho acto administrativo se hubiese adoptado en el plazo ordinario, pues el artículo 49. 3 de la LRJAP-PAC determina que lo que debe producirse antes del vencimiento del plazo es la decisión sobre la ampliación, no su puesta en conocimiento. Sin embargo, esta interpretación debe ser rechazada, pues de lo contrario se daría entrada a conocidas corruptelas administrativas como la antedatación del acuerdo por el que se decreta la ampliación del plazo para resolver y notificar, y además, en la medida que dicho acto administrativo ha de ser necesariamente notificado en atención a lo dispuesto en el artículo 58.1 de la LRJAP-PAC, si dicha actuación no se realizase en el plazo ordinario, aun habiéndose adoptado el acuerdo en el mismo, la ampliación decretada no sería oponible al interesado, pues siendo válida no es efectiva según se dispone en el artículo 57.1 y 2 de la LRJAP-PAC.

- c) Los distintos fundamentos que informan a la caducidad en uno y otro tipo de procedimientos determinan sendos regímenes legales diferenciados en materias tales como la necesidad o no de requerimiento previo al interesado, el carácter constitutivo o declarativo del acto administrativo por el que se decreta la perención, etc.
- d) La Ley 4/1999, en defensa del principio de seguridad jurídica, reformó la regulación contenida sobre la perención en la LRJAP-PAC, acabándose así con los más importantes lastres que impedían la normal aplicación de la institución mediante el perfeccionamiento del régimen jurídico del deber de resolver.
- e) En este sentido, la Ley 4/1999 fijó con precisión el *dies a quo* y el *dies ad quem* para el cómputo del plazo máximo para resolver, estableciéndose el último, como novedad más importante quizás, en la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo.
- f) Igualmente, la Ley 4/1999 regula minuciosamente los supuestos de suspensión y ampliación del plazo máximo para resolver, cuestión de importancia en tanto que dichas situaciones de anormalidad en la resolución del procedimiento inciden directamente en el propio deber de resolver, pudiéndolo incluso desconfigurar de no existir estas garantías legales.