

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



La caducitat com a forma de finalització del procediment administratiu

11-05-2020

1. Plantejament de la qüestió

Com se sap, l'Administració està obligada a dictar resolució expressa i a notificar-la en tots els procediments sigui quina sigui la forma d'iniciació (art. 21.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, LPACAP). Per això, la forma normal de finalització del procediment administratiu és la resolució per la qual es decideixen totes les qüestions plantejades per les persones interessades i les altres que se'n deriven (art. 84.1 en relació amb l'art. 88.1 de la LPACAP), atès que tot el procediment administratiu està orientat perquè l'Administració adopti la seva decisió en temps i forma. No en va la Llei mateixa sotmet el procediment administratiu al principi de celeritat (art. 71.1 de la LPACAP). Una de les respostes que el nostre ordenament jurídic ofereix per fer front a les anomalies que es poden produir en la continuïtat de l'activitat procedimental i, específicament, en la interrupció, és la caducitat del procediment.

2. Naturalesa de la caducitat

La caducitat ("declaració de caducitat", diu la LPACAP en l'article 84.1, però sobre aquest aspecte hi tornarem més endavant), comporta la finalització del procediment com a conseqüència de la interrupció en els termes que estableix la llei per exigències de la seguretat jurídica, que són incompatibles amb la litispendència d'un procediment de manera indefinida per la negligència o la voluntat deliberada de qui en depèn la continuïtat. La caducitat no té una aplicació extensiva en el procediment administratiu, com pot tenir-la la tècnica del silenci administratiu, perquè està circumscrita a uns supòsits molt taxats d'inactivitat procedimental per part de l'Administració i, excepcionalment, per la persona interessada. Així doncs, la normativa sobre procediment administratiu comú considera la caducitat com una de les causes sobrevingudes que impedeixen que l'Administració emeti la resolució sobre el fons de l'assumpte a què està cridada, i que, en la terminologia tradicional, s'ha qualificat com a causa de finalització "anormal" del procediment administratiu, juntament amb la resta de supòsits que determinen la finalització del procediment diferents de la resolució que s'enumeren en l'article 84 de la LPACAP.

3. Distinció de figures afins

Quan parlem de "caducitat" en dret administratiu hem de distingir la caducitat de la que estem parlant, la caducitat del procediment administratiu, de la caducitat com a mecanisme d'extinció de drets (com ara la caducitat de les concessions d'aigües o de costes), de la caducitat d'accions (que es produeix, per exemple, quan no s'interposa un recurs administratiu en termini) i de la caducitat de tràmits (de què aporta un exemple l'article 73.3 de la LPACAP).

4. Efectes de la caducitat

Ja hem avançat que la caducitat es pot produir a causa de la inactivitat de l'Administració i també a causa de la inactivitat de la persona interessada. L'efecte en tots dos casos és la finalització del procediment, però no comporta per si mateixa la impossibilitat d'iniciar-ne un altre de la mateixa naturalesa i amb el mateix supòsit de fet. Contràriament a l'institut de la prescripció, que comporta l'extinció de l'acció i, per tant, la impossibilitat d'instar un nou procediment en exercici de l'acció prescrita, la caducitat té efectes merament procedimentals. Per això, la Llei deixa clar que la caducitat del procediment no comporta la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però, això sí, proclama que els procediments caducats no interrompen el termini de prescripció (art. 95.2 de la LPACAP). I, per afavorir la celeritat i la simplificació de tràmits, la Llei permet que s'incorporin al nou procediment iniciat després de la caducitat de l'anterior els actes i tràmits el contingut dels quals s'hauria mantingut igual si no s'hagués produït la caducitat (art. 95.3 de la LPACAP).

5. Modalitats

En el dret positiu, la caducitat com a forma de finalització del procediment administratiu adopta dues modalitats:

- En primer lloc, conforme a l'article 25.1.b, la caducitat com a efecte de l'incompliment per part de l'Administració del deure de dictar i notificar la resolució expressa en termini en els procediments iniciats d'ofici en què l'Administració exerciti potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen.
- En segon lloc, d'acord amb l'article 95, la caducitat per paralització de procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada per causa imputable a la mateixa persona interessada.

6. La caducitat per inactivitat de l'Administració

La caducitat com a forma de finalització del procediment per inactivitat de l'Administració queda acotada als procediments iniciats d'ofici que puguin produir efectes desfavorables o de gravamen, és a dir, que limitin o restringeixin l'esfera jurídica o patrimonial de la persona interessada i la perjudiquin. La Llei ho exemplifica esmentant els procediments en què s'exerceixin potestats sancionadores o d'intervenció. En la resta de supòsits (procediments iniciats a instància de persona interessada i procediments iniciats d'ofici dels quals es puguin derivar conseqüències jurídiques favorables), la inactivitat de l'Administració no dona lloc a la caducitat sinó, si escau, a l'aplicació del silenci administratiu. La Sentència del Tribunal Suprem de [21 de novembre de 2017](#) declara expressament que l'absència de resolució del recurs d'alçada en el termini de tres mesos no determina la caducitat del procediment sinó que es pugui entendre desestimat el recurs.

La jurisprudència ha considerat en nombroses ocasions que la caducitat sanciona la inactivitat de l'Administració en un determinat procediment i impedeix que, un cop transcorreguts els terminis establerts per resoldre'l, produeixi efectes que perjudiquin les persones interessades (sentències de [7 de març de 2019](#) i de [6 de juny de 2014](#)).

Com indica la Sentència del Tribunal Suprem de [19 de març de 2018](#):

“El ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones [...]. La caducidad del procedimiento se constituye así como una forma de terminación del procedimiento que penaliza la falta de diligencia de la Administración en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver.”

En el cas específic dels procediments sancionadors, la jurisprudència assenyala que la caducitat tracta d'evitar la tardança injustificada en resoldre'ls, perquè el legislador entén que els subjectes expedientats es troben en una situació desfavorable que no ha d'allargar indegudament l'Administració sancionadora (Sentència del Tribunal Suprem de [27 de gener de 2010](#)).

La caducitat opera de manera independent per a cada persona interessada en un mateix procediment administratiu i mai de manera comuna, perquè el transcurs del termini de caducitat està sotmès a les vicissituds que afecten cadascú dels subjectes. Per això, una suspensió del procediment no ha d'afectar necessàriament a totes les persones interessades en el procediment, perquè pot estar determinada per circumstàncies que corresponen només a una d'elles. El termini de caducitat, per tant, s'ha de computar individualment per a cada persona interessada i és possible que el procediment caduqui per a alguna d'elles i es mantingui operatiu per a les altres (sentències del Tribunal Suprem de [20 de desembre de 2017](#) i de [21 de març de 2017](#)).

La data rellevant per considerar un procediment caducat no és la data de la resolució sinó la data de la notificació de la resolució (Sentència del Tribunal Suprem de [31 de març de 2008](#)), que en el cas d'una notificació a una pluralitat de persones interessades és la de la publicació en el corresponent diari oficial i no la de les diferents notificacions personals (Sentència del Tribunal Suprem de [4 de novembre de 2012](#)). Aquesta regla decau en el cas de la declaració de lesivitat, perquè en no ser susceptible d'impugnació de manera autònoma l'acord de declaració de lesivitat (art. 107.2 de la LPACAP), la notificació de dit acord manca de tota virtualitat a l'efecte del còmput del termini legal de sis mesos que es disposa com de caducitat (Sentència del Tribunal Suprem de [2 de març de 2017](#)).

Hem comentat anteriorment que la caducitat d'un procediment no impedeix incoar-ne un de nou sempre que l'acció no hagi prescrit, però el Tribunal Suprem ha advertit en la Sentència de [30 de maig de 2002](#) que “reiniciar varias veces un procedimiento tras sucesivas declaraciones de caducidad, al provocar una situación de inseguridad jurídica del administrado, puede dar lugar a que se aprecie la existencia de un abuso de derecho por parte de la Administración”.

Quan es produeix la finalització del procediment per caducitat derivada d'inactivitat de l'Administració? Si atenem la literalitat de l'article 84.1 de la LPACAP, que enumera com a causa de finalització del procediment “la declaració de caducitat”, sembla que la caducitat no obra automàticament en aquest supòsit sinó que cal una declaració expressa perquè produeixi efectes. Probablement aquesta exigència de declaració expressa hagi de quedar restringida a la caducitat

dels procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada quant a la producció d'efectes, perquè l'article 25.1.b de la LPACAP estableix taxativament que el venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat i notificat la resolució expressa “produeix la caducitat”, i que la resolució que la declari -és a dir, quan la caducitat ja produeix efectes- ordena l'arxivament de les actuacions.

Sobre els efectes de la caducitat respecte a les actuacions posteriors realitzades en el procediment administratiu, la jurisprudència no ha adoptat una posició uniforme en l'anàlisi d'un supòsit límit, com és el que descriu l'article 42.4 de la [Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions](#), que estableix que el termini màxim per resoldre i notificar la resolució del procediment de reintegrament és de 12 mesos des de la data de l'acord d'iniciació i que si transcorre el termini sense que es notifiqui la resolució expressa es produeix la caducitat, “sens perjudici de continuar les actuacions fins al seu acabament i sense que es consideri interrompuda la prescripció per les actuacions realitzades fins a l'acabament del termini esmentat.”

A aquest respecte, la jurisprudència inicial, representada per la Sentència del Tribunal Suprem de [30 de juliol de 2013](#), assenyalava que “los efectos de la caducidad se restringen a que el plazo de doce meses no computará como interrupción para la prescripción, pero las actuaciones continuarán 'hasta su terminación', sin que la caducidad afecte a la validez de la resolución que ponga fin al procedimiento de reintegro”.

Per tant, l'excepció legal permetia continuar vàlidament el procediment més enllà de la data fatídica en què s'hagués produït la caducitat. Però la jurisprudència posterior del Tribunal Suprem (Sentència de [19 de març de 2018](#)), ha modificat el criteri i ha declarat, amb una doctrina que es pot considerar d'aplicació general a l'institut de la caducitat, que:

“en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento [...]. Y si Administración pese al transcurso del plazo de caducidad no la aprecia de oficio, tal y como era su deber, será el afectado el que deba ejercer las acciones destinadas a obtener una declaración de caducidad, pero una vez declarada la solución no puede ser otra que la nulidad de la resolución de fondo dictada en dicho procedimiento”.

La Sentència té vot particular però es refereix al cas concret i no als efectes generals de la caducitat. Probablement la controvèrsia té molt a veure amb la problemàtica que suscita l'apartat 4 de l'article 95 de la LPACAP, que la jurisprudència ha reconegut aplicable a la caducitat per inactivitat de l'Administració, tot i que en alguna ocasió l'ha considerat aplicable només a la caducitat per inactivitat de la persona interessada (Sentència del Tribunal Suprem de [27 de març de 2012](#)), que estableix el següent: “Pot no ser aplicable la caducitat en el supòsit que la qüestió suscitada afecti l'interès general, o sigui convenient substanciar-la per definir-la i aclarir-la.”

El precepte, que reproduïx l'article 92.4 de la Llei 30/1992, fa pivotar la no caducitat del procediment, tot i que es produeixi la inactivitat de l'Administració, en el fet que la seva resolució sigui d'interès públic. D'aquesta qüestió tenim una extensa casuística jurisprudencial.

Un dels criteris bàsics que s'estableixen és que la complexitat d'un tipus concret de procediment no comporta per si mateixa l'exclusió de l'institut de la caducitat, sinó la fixació d'un termini màxim en què s'hagi de notificar la resolució adequat a aquesta complexitat (Sentència del Tribunal Suprem de [13 de març de 2008](#)).

Criteri que no és obstacle perquè es reconegui, a partir de considerar que en la matèria concreta - la protecció de la competència- hi ha un clar interès públic tutelat i unes persones perjudicades els interessos legítims de les quals han de ser protegits, que els terminis establerts en la normativa especial fan impossible la tramitació dels expedients sancionadors i per això no obra la caducitat (Sentència del Tribunal Suprem de [2 de desembre de 2014](#)).

S'estableix també que pel fet que una qüestió afecti mínimament el domini públic no es pot sostenir que afecti l'interès públic, perquè "la idea de interés general tiene allí un significado más restringido, pues tiene que ver con la relevancia del asunto para un círculo de personas más amplio que el de los interesados en el concreto procedimiento administrativo; es decir, se trata de que la resolución que haya de adoptarse pueda ser de interés para el público en general o, al menos, para una fracción significativa del mismo" (Sentència del Tribunal Suprem de [23 de juny de 2015](#)).

La Sentència de [27 de gener de 2010](#) accepta la no aplicació de la caducitat a un procediment d'atermenament de costes, perquè "la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, a criterio de este Tribunal, afecta al interés general de manera directa, dado que por medio de la actividad de deslinde se trata de concretar y recuperar los bienes pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre a que alude el artículo 132.2 de la CE".

Tampoc no s'inclou en el concepte d'"interès general" com a causa excoent de l'institut de la caducitat (Sentència del Tribunal Suprem de [12 de març de 2019](#)) "todo expediente administrativo destinado a obtener fondos públicos o reintegrarse de los perjuicios sufridos [...], pues de interpretarse en tal sentido la mayoría de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, en cuanto persiguen un interés general, o así debería ser, no estarían sujetos a los plazos de caducidad".

Es considera que concorre la causa d'interès general que justifica la no aplicació de la caducitat en el disseny d'una carretera d'alta capacitat en el lloc decidit per l'Administració (Sentència del Tribunal Suprem de [20 de juny de 2017](#)).

7. La caducitat per inactivitat de la persona interessada

Com a forma de finalització del procediment com a conseqüència d'una obstrucció insalvable a la continuació de la qual és responsable la persona interessada, podem dir que la caducitat és quelcom semblant a un desistiment tàcit de la instància. El Tribunal Suprem ha assenyalat a aquest respecte en la Sentència de [16 de juny de 1998](#)) que "La caducidad descansa, subjetivamente, en una presunción de la intención del interesado de abandonar el procedimiento si este se inició a su instancia y, objetivamente, en la necesidad de que los procedimientos terminen en tiempo razonable".

L'article 95.1 de la LPACAP estableix les condicions que poden donar lloc a la caducitat d'un procediment per inactivitat de la persona interessada:

- S'ha de tractar de procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada. En els procediments iniciats d'ofici, la paralització per causa imputable a la persona interessada només produeix la interrupció del còmput del termini per resoldre i notificar la resolució (art 25.2 de la LPACAP).
- El procediment ha d'haver quedat paralitzat per causa imputable a la persona interessada. Es tracta d'un fet inhabitual, ja que la responsabilitat de l'impuls del procediment correspon a l'Administració, que ho ha de fer d'ofici en tots els seus tràmits (art. 71.1 de la LPACAP). Per això, l'apartat 2 de l'article 95 de la LPACAP proscriu que s'acordi la caducitat per la simple inactivitat de la persona interessada en

l'execució de tràmits, sempre que no siguin indispensables per dictar resolució, de manera que aquesta inactivitat no té cap altre efecte que la pèrdua del seu dret al tràmit referit.

- L'Administració ha d'advertir la persona interessada que el procediment es troba paralitzat per una causa imputable a la pròpia persona interessada, i que, si persisteix la paralització un cop transcorreguts tres mesos, es produeix la caducitat del procediment. La jurisprudència (sentències del Tribunal Suprem de [14 d'abril de 2010](#) i de [4 de febrer de 2002](#)), ha destacat que l'advertiment de caducitat “nunca puede preceder a la paralización efectiva del procedimiento, sino que es una consecuencia de la previa paralización del procedimiento y, por tanto, la advertencia de caducidad nunca puede hacerse por la Administración hasta que la paralización del procedimiento por causa imputable al administrado se haya producido”.
- Un cop finalitzat el termini de tres mesos sense que la persona interessada hagi fet les activitats necessàries per reprendre la tramitació, el procediment queda incurs en caducitat però la persona interessada encara pot dur a terme les activitats que permetin la represa de la tramitació, mentre l'Administració no dicti una resolució en què declari la caducitat del procediment i l'arxiu de les actuacions, i la notifiqui a la persona interessada.



Pablo Herráez Vilas

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