

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066037

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1366/2021, de 24 de noviembre de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 7953/2020

SUMARIO:**Procedimiento administrativo. Caducidad. Responsabilidad patrimonial de la administración. Plazo de procedimientos.**

Plazo de duración de un procedimiento y su caducidad, relativo a la exigencia por la Administración a las autoridades y demás personal a su servicio de responsabilidad por dolo, o culpa o negligencia graves.

El plazo para tramitar un procedimiento de responsabilidad patrimonial es de 6 meses, pero el plazo para que la Administración repita contra sus autoridades y su personal por los daños que causaron es el de 3 meses al no existir previsión específica.

la aplicación del plazo de seis meses previsto para los procedimientos de responsabilidad patrimonial es correcto de acuerdo con una interpretación integradora y armónica de la Ley 40/2015, que, regula los dos procedimientos - el de responsabilidad patrimonial de la Administración y el de responsabilidad de las autoridades y personal a su servicio - dentro del mismo Capítulo. Únicamente aplicando el plazo de seis meses fijado para los expedientes de responsabilidad patrimonial (artículo 91.3 de la Ley 39/2015), se puede dar cumplimiento a la tramitación fijada con carácter de mínimo imperativo por el artículo 36.4 de la Ley 40/2015.

Por otro lado, el procedimiento administrativo por el cual la Administración repite contra sus autoridades y personal es un procedimiento distinto de aquel por el que los particulares reclaman la responsabilidad patrimonial a la Administración; y a efectos de la caducidad y plazos de resolución como garantía del principio de seguridad jurídica; entiende que no procede aplicar por analogía el trámite de 6 meses al procedimiento de repetición a autoridades y personal, por lo que el procedimiento de repetición del artículo 36.4 de la Ley 40/2015 cabe dentro del plazo de resolución de tres meses, ya que a falta de fijación de plazo máximo en la norma reguladora del procedimiento de que se trate, el plazo máximo será de tres meses. El incumplimiento del plazo de resolución, en este caso de procedimiento de oficio y susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, determina la caducidad del procedimiento.

PRECEPTOS:

Ley 40/2015 (LRJSP), art. 36.4.

Ley 39/2015 (LRJPAC), arts. 21, 24, 48.3 y 91.3.

PONENTE:*Don Octavio Juan Herrero Pina.*

Magistrados:

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Don FERNANDO ROMAN GARCIA

Don ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.366/2021

Fecha de sentencia: 24/11/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7953/2020

Fallo/Acuerto:

Fecha de Votación y Fallo: 23/11/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 7953/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1366/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 24 de noviembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 7953/2020, interpuesto por el Ayuntamiento de Calonge, representado por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y defendido por el letrado D. Francesc Xavier Hors Presas, contra la sentencia de 25 de junio de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, desestimando el recurso de apelación 102/2019 interpuesto contra la sentencia de 19 de diciembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Gerona en el PO 45/2018, en el que se impugna la resolución del Ayuntamiento de Calonge de fecha 17 de enero de 2018 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de fecha 21 de noviembre de 2017 que atribuye a D. Aquilino una responsabilidad de 83.067,85 € equivalente al 25% de la indemnización pagada por el Ayuntamiento de Calonge en virtud de resolución judicial. Interviene como parte recurrida D. Aquilino, representado por el procurador D. Ernesto García-Lozano Martín y defendido por el letrado D. José M^a Boix Figueras.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La sentencia de 25 de junio de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, desestimando el recurso de apelación 102/2019, interpuesto contra la sentencia de 19 de diciembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Gerona en el PO 45/2018, contiene el siguiente fallo:

"1º.-Desestimar el recurso de apelación

2º.-Imponer las costas a la parte recurrente en el importe máximo de mil euros."

Las resoluciones impugnadas traen causa de la incoación, por Decreto municipal de 9 de mayo de 2017, de expediente para exigir responsabilidad a las personas que desempeñaban en 1998 las funciones de alcalde, arquitecto y secretario del Ayuntamiento de Calonge, en razón de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento en relación con la desafectación de una parte de terreno municipal, en la Avda. Pau Casals de Torre Valentina y concesión de licencia, que luego fueron anuladas.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo por D. Aquilino, se dictó sentencia estimatoria por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Gerona, apreciando la caducidad del expediente en aplicación de los arts. 36.4 de la Ley 40/2015 y el art. 21.3 de la Ley 39/2015, razonando que frente a la alegación de la Administración que considera de aplicación el plazo de seis meses establecido para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración, aquí nos encontramos ante un procedimiento distinto, como es la acción de repetición contra personal de la Administración, por lo que, en ausencia de una previsión en lo que al plazo máximo del procedimiento se refiere, debe estarse al plazo de 3 meses establecido en el citado art. 21.3.

En consecuencia, constando en autos que el expediente se incoó por acuerdo de 9 de mayo de 2017, y que la resolución declaratoria de responsabilidad de 21 de noviembre de 2017 fue notificada el 22 de noviembre de 2017, superado el plazo de 3 meses legalmente previsto, el procedimiento había caducado, sin que la pretendida suspensión del plazo máximo para resolver por acuerdo de 22 de agosto de 2017, altere la conclusión anterior, a la vista del tiempo de duración de la citada suspensión, 21 días naturales.

Interpuesto recurso de apelación por el Ayuntamiento de Calonge, la Sala de apelación lo desestima por los mismos fundamentos de la sentencia apelada y añadiendo que: "A estos efectos debe distinguirse entre el procedimiento de exigencia de la acción resarcitoria del principio de responsabilidad patrimonial, que es de duración de seis meses, y que en caso de no respetarse produce la desestimación de la reclamación, por silencio administrativo, que no es el caso, y el que se refiere al supuesto contemplado en el presente proceso, en el que no existe un procedimiento regulado en cuanto al período de tiempo a que se refiere su tramitación y resolución, lo que obliga a aplicar el artículo anteriormente indicado que fija el tiempo del procedimiento en tres meses, lo que supone necesariamente el archivo de las actuaciones, una vez se haya superado dicho plazo, sin haberse dictado resolución definitiva que haya sido notificada legalmente al interesado.

Esto es lo que ha ocurrido en el presente caso, por más interés dialéctico que se exprese en el recurso de apelación, pues las fechas anteriormente indicadas, de las que no existe discusión procesal alguna, son bien elocuentes para fundamentar la existencia de la caducidad del procedimiento, en los términos que se han indicado en la sentencia. Contra ello no puede prevalecer los argumentos aportados en el recurso de apelación para acreditar la culpabilidad o intervención dolosa del interesado en el proceso urbanístico a que hace referencia. La caducidad impide entrar a resolver el fondo de la cuestión controvertida, máxime, cuando en la sentencia impugnada se razona debidamente su apreciación en función del fundamento legal indicado."

Segundo.

Una vez notificada la sentencia, por la representación procesal del Ayuntamiento de Calonge se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, que se tuvo por preparado por auto de 23 de noviembre de 2020, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y del expediente administrativo.

Tercero.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala se dictó auto de 15 de abril de 2021 admitiendo el recurso de casación preparado, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar: "cuál es el plazo máximo de duración del

procedimiento previsto en el artículo 36.4, apartado 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a efectos de poder apreciar su caducidad."

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación -sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras, si así lo exigiere el debate finalmente trabado- el artículo 36.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en relación con los artículos 21.2 y 3, 91.3, 30.2 y 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cuarto.

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito, con exposición razonada de las infracciones que denuncia y solicitando, que se case la sentencia recurrida, reconociendo que el plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el artículo 36.4, apartado 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a efectos de poder apreciar su caducidad es de seis meses, y se ordene al Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (Sección Cuarta) dicte nuevo fallo resolviendo sobre el fondo del asunto del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo número 3 de Girona número 319/2015 de fecha 19 de diciembre.

Quinto.

Dado traslado para oposición a la parte recurrida, se presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso y solicitando su desestimación, declarando que el plazo máximo de duración del procedimiento administrativo previsto en el artículo 36.4, segundo, de la Ley 40/2015, a los efectos de poder apreciar su caducidad, es de tres meses; confirmado en su integridad la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 25 de junio de 2020, que desestima el recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado contencioso-administrativo.

Sexto.

Por providencia de 21 de julio de 2021, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 23 de noviembre de 2021, fecha en la tuvo lugar .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

En el escrito de interposición del recurso se mantiene la aplicación del plazo de caducidad de seis meses establecido para el procedimiento de responsabilidad patrimonial, razonando al respecto en lo sustancial, que el Capítulo IV de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, bajo el epígrafe de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas agrupa dos supuestos, en función de quién es el sujeto responsable: el de la responsabilidad de las Administraciones Públicas (regulado en la Sección 1ª) y el de la responsabilidad del personal y las autoridades a su servicio (regulado en la Sección 2ª). En ninguno de los dos supuestos establece plazo ni para resolver ni para notificar la resolución. Ahora bien, en el caso de la exigencia de responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las administraciones públicas, el artículo 36.4 fija un procedimiento que, como mínimo, debe contener unos determinados trámites. En este sentido el mencionado precepto establece que:

- "a.- Alegaciones durante un plazo de quince días.
- b.- Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.
- c.- Audiencia durante un plazo de diez días.
- d.- Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
- e.- Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días".

Pues bien, teniendo en cuenta que todos los plazos expresados en días se corresponden a días hábiles, de acuerdo con el artículo 30.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y que los trámites fijados en el artículo 36.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre se les debe añadir la notificación del acuerdo de incoación y de todos los trámites posteriores - la diligencia de prueba, la apertura del trámite de audiencia -, que en cada caso es de diez días hábiles más (según lo previsto por el artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), la duración total del procedimiento, aunque tramitado con la máxima celeridad y eficiencia, no podría ser en ningún caso inferior a cuatro meses.

Resulta evidente, por tanto, que, en contra de lo declarado por la Sala en el fundamento jurídico segundo de la sentencia recurrida, la aplicación del plazo de seis meses previsto para los procedimientos de responsabilidad patrimonial es correcto de acuerdo con una interpretación integradora y armónica de la Ley 40/2015, de 1 de octubre que, como hemos visto, regula los dos procedimientos - el de responsabilidad patrimonial de la Administración y el de responsabilidad de las autoridades y personal a su servicio - dentro del mismo Capítulo IV del Título Preliminar y bajo el mismo epígrafe de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Únicamente aplicando el plazo de seis meses fijado para los expedientes de responsabilidad patrimonial (artículo 91.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre), se puede dar cumplimiento a la tramitación fijada con carácter de mínimo imperativo por el artículo 36.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por su parte, la representación de la parte recurrida alega en su oposición al recurso, que el procedimiento administrativo por el cual la Administración repite contra sus autoridades y personal es un procedimiento distinto de aquel por el que los particulares reclaman la responsabilidad patrimonial a la Administración; razona sobre la caducidad y plazos de resolución como garantía del principio de seguridad jurídica; entiende que no procede aplicar por analogía el trámite de 6 meses al procedimiento de repetición a autoridades y personal; añade que el procedimiento de repetición del artículo 36.4 de la Ley 40/2015 cabe dentro del plazo de resolución de tres meses si se tramita de forma diligente; termina solicitando subsidiariamente, que en el caso de estimarse el recurso de casación sea el propio Tribunal Supremo quien resuelva el fondo del asunto del acto administrativo impugnado.

Segundo.

La cuestión de interés casacional que se suscita en el auto de admisión del recurso, sobre el plazo máximo de duración de un determinado procedimiento, se regula con carácter general en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, según el cual, el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, si bien establece un límite máximo de seis meses para esa norma reguladora, a salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor.

A falta de fijación de plazo máximo en la norma reguladora del procedimiento de que se trate, el plazo máximo será de tres meses.

Con dicha regulación se trata de garantizar la seguridad jurídica en las relaciones de los administrados con la Administración, de manera que sus derechos no se vean perjudicados por la falta o extemporaneidad de una respuesta congruente en el tiempo con la efectividad de los mismos. A tal efecto, el legislador ha considerado que, además de la observancia de los plazos establecidos para la realización de los distintos trámites del procedimiento, se establezca un plazo máximo para la notificación de la resolución del procedimiento, cuyo incumplimiento tiene unos efectos específicos.

Así, el incumplimiento de los plazos en general o, en expresión de la propia Ley, la realización de las actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas solo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo (art. 48.3 LPAC), mientras que el incumplimiento del plazo máximo para resolver determina, en el caso de los procedimientos iniciados a instancia del interesado, la estimación o desestimación de la solicitud, es decir, el silencio positivo o negativo (art. 24 LPAC); y en el caso de los procedimientos iniciados de oficio, si del procedimiento pudiera derivarse el reconocimiento de derechos o situaciones jurídicas favorables, se produce el silencio administrativo negativo y, en el caso de que en el procedimiento se ejerciten potestades sancionadoras por la Administración o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad del procedimiento.

Se desprende de esta regulación, el distinto alcance y efectos de los plazos establecidos para la realización de los correspondientes trámites del procedimiento y del plazo máximo para la resolución del mismo; que este plazo de resolución ha de estar expresamente establecido y no resulta de la suma de los plazos correspondientes a los distintos trámites; y que a falta de tal previsión específica ha de estarse al plazo legalmente establecido con carácter general de tres meses.

Desde estas consideraciones generales y por lo que se refiere al procedimiento establecido en el art. 36.4 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público - relativo a la exigencia por la Administración a las autoridades y demás personal a su servicio de responsabilidad por dolo, o culpa o negligencia graves- lo primero que se aprecia es que se trata de un procedimiento distinto al establecido para la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los particulares, a que se refiere el propio art. 36.1, diferencias que son sustanciales en la forma y en su contenido sustantivo, pues, de una parte son objeto de una regulación distinta, como se pone de manifiesto cuando es el propio precepto el que, tras remitir a la Ley de Procedimiento Administrativo Común, señala que este procedimiento específico constará, al menos, de los siguientes trámites:

"a) Alegaciones durante un plazo de quince días.

b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.

- c) Audiencia durante un plazo de diez días.
- d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
- e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días."

Regulándose las especialidades del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración en el art. 91 de la LPAC, en cuyo número 3 sí se establece el plazo para la resolución de seis meses.

Y, por otra parte, este procedimiento específico es un procedimiento que se inicia de oficio por la Administración y cuya finalidad es exigir responsabilidad por dolo o culpa grave, es decir, de carácter desfavorable o de gravamen para el interesado.

En consecuencia, ha de atenderse a su regulación y no a la establecida para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración, y en tal sentido se advierte que la regulación, a pesar de prever unos determinados trámites y sus plazos, no establece un plazo máximo de resolución, por lo que necesariamente habrá de acudir al plazo general de tres meses señalado en el citado art. 21.3 LPAC.

No es obstáculo para ello la indicada previsión de los trámites del procedimiento y sus plazos, pues, como ya hemos señalado antes, la realización de las actuaciones fuera de esos plazos solo producen efectos en los casos a que se refiere el art. 48.3 de la propia Ley, mientras que el incumplimiento del plazo de resolución, en este caso de procedimiento de oficio y susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, determina la caducidad del procedimiento, caducidad que supone una garantía para la situación jurídica del interesado evitando la prolongación del procedimiento más allá del plazo establecido, que no puede alterarse mediante la sustitución del plazo legalmente aplicable por la suma de unos plazos referidos a trámites concretos y que, además, suponen una reducción de los plazos establecidos con carácter general para esos trámites, precisamente al efecto de la agilización del procedimiento, más aún si se tiene en cuenta que (atendiendo a la simple suma de los plazos de tramitación indicados) una tramitación diligente permite la realización de los trámites establecidos dentro del plazo de caducidad de tres meses.

Al respecto conviene reiterar el criterio manifestado en la sentencia de esta Sala de 12 de marzo de 2019 (rec. 676/2018), que ante una alegación semejante, en el sentido de que la norma que regula el procedimiento de reintegro ante el Tribunal de Cuentas establece unos plazos para sus trámites que impedirían cumplir con el plazo de tres meses de caducidad, señala que: "la dificultad de cumplir con el plazo de caducidad de tres meses previsto en el art. 42.3 de la Ley 30/1992, no puede constituirse en un argumento que nos lleve a considerar que este procedimiento no está sujeto a plazo de caducidad alguno o a aplicar un plazo carente de cobertura legal alguna. Y esta sería la conclusión que se alcanzaría de admitirse la tesis de la parte recurrente, pues la mera suma de plazos parciales de tramitación previstos en un procedimiento no crea un plazo de caducidad de un procedimiento y, además, en este caso nos encontraríamos con la dificultad añadida de que muchos de los trámites de este procedimiento no tiene señalado un tiempo concreto para su realización, por lo que estaríamos fijando un plazo de caducidad no previsto por la norma fruto de una mera improvisación.

Si los plazos establecidos en el procedimiento de reintegro no permiten cumplir el plazo de caducidad varias son las soluciones que se pueden adoptar, entre ellas la regulación legal de un plazo de caducidad distinto para este procedimiento o la modificación del procedimiento existentes, pero no es posible sostener, como pretende la sentencia del Tribunal de Cuentas que no exista o no se aplique la institución de la caducidad."

Tercero.

De acuerdo con todo lo expuesto y dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso, ha de entenderse que el plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el artículo 36.4, apartado 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a efectos de poder apreciar su caducidad es el de tres meses, establecido con carácter general en el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, cuando las normas reguladoras del procedimiento no fijan el plazo máximo, como es el caso.

Cuarto.

En consecuencia, aplicando la interpretación de las normas que se acaba de indicar y atendiendo a las razones expuestas por las que se desestiman las alegaciones formuladas en contrario por la Administración recurrente, procede desestimar este recurso de casación y confirmar la sentencia recurrida, que se ajusta al referido criterio de aplicación de las normas.

Quinto.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento jurídico tercero:

Desestimar el recurso de casación n.º 7953/2020, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Calonge, contra la sentencia de 25 de junio de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, desestimando el recurso de apelación 102/2019, que queda firme; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.