I.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS Y LA CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS EN LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Por el Dr. MANUEL BEATO ESPEJO
Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO

II. LA IMPORTANCIA DEL FACTOR TIEMPO EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: SU INCIDENCIA EN LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y EN LOS ACTOS DEL ADMINISTRADO

III. LOS CRITERIOS DE CÓMPUTO DE LOS PLAZOS DADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA INSEGURIDAD JURÍDICA QUE SURGE PARA LOS ADMINISTRADOS

A) LOS FIJADOS EN EL ART. 48 L.R.J.P.C. Y, EN CONCRETO, EL CÓMPUTO DEL DÍA INICIAL, EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS POR DÍAS, MESES O AÑOS Y LA CONSIDERACIÓN DEL DÍA FINAL

a) Día inicial

b) Cómputo del día inicial en la apertura de procedimientos

c) El cómputo de los plazos por días

1. Cómo se computan

2. Qué días se computan

3. Determinación de los días hábiles e inhábiles

d) Cómputo de los plazos por meses o por años

e) Día final

B) SUPUESTOS DE AMPLIACIÓN Y REDUCCIÓN DE PLAZOS.

C) EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA COMO GARANTÍA EN LA APLICACIÓN DE ESTA TÉCNICA

IV. LA CADUCIDAD COMO FORMA DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y LA INFLUENCIA DEL TIEMPO EN ESTE TRÁMITE

A) POR INACTIVIDAD DEL INTERESADO

B) POR INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

C) PROCEDIMIENTOS CADUCADOS Y ACTOS PRESUNTOS

1. Caducidad de los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables a los ciudadanos

2. Caducidad de los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución sea favorable a los ciudadanos

3. Caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

I. PLANTEAMIENTO

De una simple lectura del título que antecede podría deducirse la pretensión de estudiar, al menos, dos cuestiones distintas y distantes: una, la forma de computar los plazos, cualquier plazo, en los términos establecidos en el art. 48 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.R.J.P.C.), y otra, el estudio de una de las formas de terminación del procedimiento administrativo por causa imputable al interesado, en la que el factor tiempo también tiene incidencia, art. 92 de la misma norma. Pero, sin duda, ello sería apresurado. Ambas cuestiones se desenvuelven en íntima conexión. No son ajenas y separadas, sino que están estrechamente vinculadas y, no sólo, por el elemento temporal, como es sabido.

Expongamos de inicio varios puntos de contacto que servirán de prólogo a la cuestiones que posteriormente se plantean:

a) El contenido del art. 43.4 L.R.J.P.C. que regula un supuesto de caducidad de procedimientos, **los iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos,** que obligatoriamente hemos de ponerlo en relación con el citado art. 92 de la misma Ley que hace referencia a los **procedimientos iniciados a solicitud del interesado y paralizados por causa imputable al mismo.**

Cuestiones éstas, que, a su vez, nos lleva a las siguientes:

- La de **caducidad del procedimiento iniciado de oficio y cuya resolución es favorable a los ciudadanos**[1].
- La distinción entre **caducidad del procedimiento y acto presunto**, contenido en el que se integra el citado art. 43.4 L.R.J.P.C.
- La declaración de **caducidad del procedimiento como excepción a la obligación de resolver de la Administración, art. 42.1 párrafo 2.º**, y la prohibición de acordar esta caducidad por la «simple inactividad» del interesado en el cumplimiento de trámites no «indispensables» para resolver, lo que lleva a la Administración a la obligación de resolver.

[1] Obsérvese el indistinto tratamiento, en la Ley citada, de dos términos cualitativamente diferentes, el de ciudadano y el interesado. No vamos a dedicar ningún tiempo a esta cuestión, véase mi trabajo sobre los derechos reconocidos en el artículo 35 L.R.J.P.C. y la doctrina referenciada: «Tratamiento jurídico de los derechos reconocidos en el artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 11, 1993, págs. 24-25.

b) El efecto pernicioso que tales cuestiones producen sobre el ciudadano; sirvan de ejemplo los siguientes:

- El riesgo grave de pérdida de derechos sustantivos en caso de no actuar dentro del plazo dado.
- Una absoluta desconfianza hacia la actuación de la Administración Pública que se compadece poco con el contenido del art. 9.3 CE que garantiza un clima de seguridad jurídica en la relación con los poderes públicos.
- La entelequia del derecho reconocido en el art. 35, j) L.R.J.P.C. La práctica demuestra sobradamente que la demanda de responsabilidad a la Administración y al personal que la sirve, por incumplimiento de sus obligaciones, tanto en relación con la guarda del orden riguroso en el despacho de los expedientes, art. 74.2 L.R.J.P.C., como con la adopción de las medidas necesarias para remover los obstáculos que impidan, retrasen o dificulten el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, art. 41 L.R.J.P.C., no ha dado, hasta hoy, el resultado deseado.

c) La carga de interpretar y aclarar concepto y plazos confusamente planteados en la norma recae también en los ciudadanos que aspiran a proteger debidamente sus intereses:

- Póngase en relación el citado art. 48.4 párrafo 2.º, in fine, de la L.R.J.P.C. con el art. 38.4 de la misma norma, respecto a la determinación del registro del órgano competente para computar el plazo de inicio de un procedimiento.
- Véase la amplia discrecionalidad que la L.R.J.P.C. concede a la Administración Pública para determinar la ampliación de los plazos fijados, «...si las circunstancias lo aconsejan...», dice el art. 49 L.R.J.P.C., y su relación con la ampliación prevista en el art. 42.2 párrafo 2.º, que al parecer es un trámite interno (propuesta del instructor al que ha de resolver o de éste al superior), contra cuyo acuerdo «no cabrá recurso alguno», apunta la L.R.J.P.C., pero que duplica el plazo establecido para resolver.
- Decídase si el trámite de recabar del solicitante la aclaración de los términos de su petición produce o no ampliación del plazo para resolver, art. 71.3 L.R.J.P.C.

II. LA IMPORTANCIA DEL FACTOR TIEMPO EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: SU INCIDENCIA EN LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y EN LOS ACTOS DEL ADMINISTRADO

Como señala González Navarro[2] el tiempo en Derecho Administrativo se manifiesta de múltiples formas:

[2] González Navarro, F., *Derecho Administrativo español*, II, Eunsa, Pamplona, 1988, pág. 56.

- La Administración Pública ha de actuar sometida a criterios de celeridad y, a veces, con urgencia.
- Ciertos actos, tanto de la Administración como de los particulares, han de realizarse en determinadas horas y en determinados días, las que o los que se califican como hábiles.
- Algunas actuaciones han de realizarse dentro de un determinado plazo.
- Otras han de tener lugar en un momento preciso.
- A veces se establece un tiempo máximo para llevar a cabo una determinada actividad.

El tiempo es pues trascendental en Derecho Administrativo y de forma especial en el procedimiento administrativo, que incluso marca su duración (3 meses máximo si la norma aplicable no señala otro plazo distinto).

Como indica González Pérez[3] para que los actos que integran el procedimiento produzca todos y sólo sus efectos es necesario que se realice en un momento determinado o en un período de tiempo determinado. Y cuando se han de realizar en un período de tiempo determinado el problema fundamental es su cómputo.

El incumplimiento del plazo establecido o un cómputo indebido produce consecuencias desfavorables para el interesado:

- La producción de un acto presunto por no resolverse expresamente.
- La necesidad de solicitar la certificación de actos presuntos.
- El transcurso del plazo para acudir a las vías impugnatorias oportunamente abiertas.

Y también produce, a veces, consecuencias negativas para la Institución y sus agentes:

- Responsabilidad disciplinaria y, en su caso, causa de remoción del puesto de trabajo, como dispone el art. 42.3 L.R.J.P.C.
- Imposición de una falta grave si no se expide la certificación de acto presunto dentro del plazo establecido; art. 44.2, último párrafo.
- Responsabilidad por la no emisión del informe solicitado dentro del plazo establecido, art. 83.3 L.R.J.P.C.

Pero, evidentemente, la incidencia, por no respetar el tiempo establecido para estas actuaciones, es de distinto alcance según sea la Administración o el administrado el incumplidor.

Efectivamente, si es la Administración Pública la que incumple el plazo, las consecuencias se limitan a una simple irregularidad no invalidante del acto, como dicta el art. 63.3 L.R.J.P.C., o, a lo más, a la producción de un acto presunto. Porque, como queda dicho, el campo de la responsabilidad personal o patrimonial hay que descartarlo en la realidad de cada día.

[3] González Pérez, J., *Manual de práctica forense administrativa,* Civitas, 1993, págs. 77-78.

En cambio, cuando el incumplimiento del plazo se debe al administrado las consecuencias son fatales para el mismo. La no interposición del recurso procedente dentro de plazo, provoca la firmeza del acto, como expresamente reconoce el art. 114.2 L.R.J.P.C.

Este diferente trato, obviamente, no se recoge en el art. 47 L.R.J.P.C. al establecer que los términos y plazos fijados en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de sus asuntos así como a los interesados en los mismos. Sin embargo, el art. 71 L.R.J.P.C. trata de dulcificar la situación al disponer que cuando se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor concediéndole un plazo de 10 días para cumplimentarlo; e incluso admite como válido el mismo día en el que se le comunique que ha transcurrido un plazo[4].

Como señala Parada Vázquez[5] el incumplimiento de los plazos establecidos se sanciona con la caducidad de actuaciones para los particulares, que puede llevar a la pérdida del trámite e incluso de los derechos sustantivos, sin embargo, el incumplimiento por parte de la Administración sólo lleva a una amenaza de posibles sanciones disciplinarias sobre los funcionarios, pero nunca a la nulidad de los actos administrativos producidos con incumplimiento del plazo previsto. Como establece el citado art. 63.3 L.R.J.P.C. la realización de actuaciones fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto si así lo impone la naturaleza del término o plazo[6].

A efectos de recordatorio, digamos que por término, se entiende el momento en el que debe producirse una determinada actuación jurídica, y por plazo, un espacio de tiempo enmarcado en días, meses o años dentro del cual el interesado, el juez o la Administración puede elegir el momento de llevar a cabo una actuación jurídica.

III. LOS CRITERIOS DE CÓMPUTO DE LOS PLAZOS DADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA INSEGURIDAD JURÍDICA QUE SURGE PARA LOS ADMINISTRADOS

El cómputo de los plazos establecidos por la L.R.J.P.C. no sólo no es tarea fácil sino que conduce a una manifiesta incertidumbre jurídica con pérdida, a veces,

[4] González Quinza, A., «Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.A.P.). Título VI: De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos. Capítulo IV. Finalización del Procedimiento (1), *Actualidad Administrativa,* n.º 37, 1993, pág. 486.

[5] Parada Vázquez, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), M. Pons, 1993, pág. 184.

[6] Véase la S.T.S. de 19 de junio de 1992 (Ar. 4548), dictada en Recurso extraordinario de apelación en interés de ley. En ella, tras señalarse las distintas consecuencias de la inactividad para uno y otro sujeto, se sanciona como doctrina legal correcta «que la simple inactividad de la Administración no es causa de caducidad del procedimiento administrativo...».

de derechos subjetivos. Sirvan de pórtico frases como las pronunciada por Gonzáles Navarro[7] («Sumamente trascendente y delicada es la cuestión de los términos y plazos en general, y muy particularmente la del cómputo de éstos... El hecho de que diariamente se están cometiendo equivocaciones irreparables en la interpretación y aplicación de las correspondientes normas, permite dudar de la claridad de éstas, más bien que de la competencia de quienes han de aplicarlas») o por Santamaría Pastor[8] («No creo que pueda tildarse de exagerada la afirmación de que el tema de los términos y plazos de las actuaciones procesales es uno de los problemas claves de la *praxis* jurídica o, cuando menos, el que más constantes preocupaciones proporciona a los profesionales del Derecho en su cotidiano quehacer... Todas estas circunstancias traen como consecuencia una extraordinaria proliferación de plazos y términos de todas clases cuya más ligera vulneración puede acarrear, en no pocos casos, auténticas denegaciones de justicia, a las que los Tribunales se ven compelidos por el mismo tenor de las disposiciones legales»). Y sirvan, asimismo, de fiel de la balanza las manifestaciones de García de Enterría[9] que con tanto ahinco y acierto pregona y practica el principio de la interpretación más favorable a la efectividad del derecho de los administrados en el enjuiciamiento de los actos administrativos y de Gonzáles Navarro[10] que aunque comparte, cómo no, la cuestión de fondo, recuerda que actuar dentro de unos plazos perentorios responde al principio de seguridad jurídica y no un estéril y vacío culto a las formas.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (L.P.A.) dio lugar a una copiosa jurisprudencia que había conseguido estabilizar el panorama jurídico. Hoy, con la aplicación de la L.R.J.P.C. se han alzado voces de alerta que aún quedan pendientes de los pronunciamientos de los Tribunales de Justicia.

Esta Ley ha unificado los criterios de cómputo de los plazos del procedimiento administrativo con el establecido en el Código Civil (C.C.), art. 5, al que remite el art. 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.), y con el proceso judicial, artículos 303 y 305 Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.), y a los que remite el art. 80 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para su aplicación supletoria. Unificación que valoramos muy positivamente.

No obstante veamos las cuestiones que han presentados mayores dificultades de interpretación.

---

[7] Gonzáles Navarro, F., «Cómputo de plazos y recurso de reposición», *R.A.P.*, n.º 53, pág. 350.

[8] Santamaría Pastor, J. A., «El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo. ¿Prescripción o caducidad?, *R.A.P.*, n.º 69, pág. 185.

[9] García de Enterría, E., Tómese como uno de los primeros hitos de su obra «El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos», *R.A.P.*, n.º 42, pág. 267 y ss.

[10] González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Vol. I, *Civitas*, 1997, pág. 856. Obra conjunta con González Pérez, J.

A) Los fijados en el art. 48 L.R.J.P.C. y, en concreto, el cómputo del día inicial, el cómputo de los plazos por días, meses o años y la consideración del día final

a) Día inicial

El punto de referencia que indica que un determinado plazo empieza a correr es la notificación o publicación del acto[11]. Ahora bien, ¿se computa el día en el que se produce el hecho, dentro del plazo total? Como establece el art. 48.4 L.R.J.P.C. dependerá que el plazo dado lo sea por día, meses o años.

En los expresados **en días**, *dies a quo non computatur.* Por tanto, el plazo dado se cuenta a partir del siguiente a aquel en el que se ha producido el acontecimiento (notificación, publicación o emplazamiento).

En los expresados **en meses o años**, el plazo dado se computa a partir del mismo día en el que se produce el hecho, «salvo que en él se disponga otra cosa», señala el mismo art. 48.4 párrafo 2.º L.R.J.P.C. Se resuelven, pues, las dudas planteadas con la aplicación del art. 59 L.P.A., en especial su «enfrentamiento» con el art. 5 C.C., que señala que los plazos se computaban siempre a partir del día siguiente a aquel en que tuviera lugar la notificación o publicación del acto, pero surgen otras que la doctrina ya ha anunciado.

En este cambio, creo que acertado, ha tenido especial protagonismo el Consejo de Estado que en su dictamen[12] al anteproyecto de la L.R.J.P.C., entendió que era el momento de aclarar las continuas dudas de interpretación producidas con la L.P.A., de acercarse al contenido del art. 5 C.C. y de señalar que el cómputo del plazo «de fecha a fecha» implica estimar el cómputo del día inicial como primer día del plazo y que «... el plazo finaliza el día coincidente (en su mes o año) con el de la notificación o publicación del acto».

González Pérez[13] se preguntaba en 1994, ¿supone ésto la reducción del plazo en un día? González Navarro[14], en el mismo año lo afirmaba diciendo «...la absurda modificación legislativa va a suponer la reducción en un día de esos plazos. Así pues, si se da un plazo de un mes para impugnar un acto notificado

[11] Sirva de ejemplo el emplazamiento para el cumplimiento de un determinado trámite, artículo 76 L.R.J.P.C., diez **días** desde la notificación del correspondiente acto; el plazo de alegaciones y presentación de documentos en el trámite de audiencia, artículo 84 L.R.J.P.C., de diez a quince días desde que se notifica al interesado la concesión del citado trámite; el plazo para interponer un recurso ordinario, un **mes,** desde que se notifica al acto recurrible, artículo 114 L.R.J.P.C.; cuatro **años** para interponer el recurso extraordinario de revisión cuando se funde en la producción de error de hecho, artículo 118.2 L.R.J.P.C.; la inserción de anuncio en los Boletines correspondientes para apertura de trámite de información pública, artículo 86 L.R.J.P.C., no inferior a veinte días, etcétera.

[12] Dictamen n.º 1.076, de 31 de octubre de 1991, al artículo 47 del Anteproyecto. *Recopilación de Doctrina legal,* 1991, págs. 83-84.

[13] González Pérez, J., «El cómputo de los plazos por meses o años en el procedimiento administrativo», *R.E.D.A.* n.º 84, pág. 526.

[14] González Navarro, F., *Comentarios a la Ley...*, pág. 884.

el 2 de abril, ese plazo, puesto que el cómputo se inicia ese mismo día, terminará el día 1, de manera que si se presentara el día 2 estaría fuera de plazo».

Más expresivamente Santamaría Pastor[15] decía en 1993, «Hay que lamentar que, en contraste con la generosidad demostrada por el legislador en el apartado 5.º del art. 48, el párrafo 2.º del apartado 4.º haya consagrado, en lugar de rectificar, la absurdamente tacaña doctrina jurisprudencial... según la cual, el cómputo de los plazos por meses y años se hace de fecha a fecha, con excepción de la regla universal die*s a quo non computatur a termino.* Pero, además y para mayor confusión, el precepto permite incomprensiblemente, que el acto administrativo en concreto pueda establecer otra forma de hacer el cómputo («... salvo que en él se disponga otra cosa...», dice). Si la regla es mala por tacaña, la posibilidad de corregirla no la mejora, en cuanto introduce un mayor nivel de confusión en un sistema que, nuevamente, debe ser claro, simple y, sobre todo, uniforme».

Parada Vázquez[16] y García-Trevijano Garnica[17] señalan, sin más, que la norma ha tratado de armonizarse con el art. 5 C.C.

Lamana Palacios[18], sin embargo, expresa que la forma de computar el plazo cuando se da por meses o años es sustancialmente la misma antes y después de la L.R.J.P.C. La alteración sólo se ha producido en la calificación del *dies a quo,* ya que queda claro que en el cómputo por meses o años este día será el mismo de la notificación o publicación del acto y no el siguiente. Y ello, en modo alguno puede llevar a reducir en un día el plazo dado, sino lo contrario, que el plazo queda aumentado en la parte que reste por transcurrir del día de la comunicación del acto, una vez comunicado, ya que antes de la entrada en vigor de la L.R.J.P.C. el plazo empezaba a contarse desde el siguiente a este hecho y terminaba al expirar el día de igual ordinal del mes o año de vencimiento.

Obsérvese la diversidad de opiniones vertidas sobre un asunto en apariencia tan claro.

b) Cómputo del día inicial en la apertura de procedimientos

El inciso final del punto 4.º del art. 48 L.R.J.P.C. señala que el cómputo del plazo que la Administración tiene para resolver las solicitudes que se le formulen se hará a partir del día en que la solicitud tengan entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente. Por tanto **el *dies a quo* es el de la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano administrativo competente.**

[15] Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de la Administración», en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,* Carpiri, 1993, págs. 178-179.

[16] Parada Vázquez, R., *Régimen Jurídico de...,* ob. cit., pág. 187.

[17] García-Trevijano Garnica, E., «Silencio Administrativo. Términos y plazos», en *Administraciones Públicas y...,* ob. cit., págs. 392-393.

[18] Lamana Palacios, J., «De la actividad de las Administraciones Públicas», en *Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,* AA.VV., Ministerio de Justicia, 1993, pág. 275.

Pero, ¿cuál es el órgano competente, el que instruye y resuelve el procedimiento o el que ha recibido el escrito aunque no sea el competente para resolver? Porque si es el primero, el tiempo que transcurra hasta que la solicitud llega a sus manos no puede computarse. La L.R.J.P.C., art. 38.2 último párrafo, sólo dice que el órgano receptor cursará «sin dilación» a sus destinatarios los escritos y comunicaciones recibidas, una vez «concluido el trámite de registro». ¿Cuándo se cumple este trámite?, no se dice, al menos en la L.R.J.P.C.

Sí se establece, sin embargo, en Orden de 11 de diciembre de 1990, que regula el funcionamiento de los Centros de Atención Administrativa (C.A.D.) de la Junta de Extremadura, al disponer en sus artículos 19 y 20, primero y con respecto a las dependencias radicadas en el mismo inmueble, que se remitirá el escrito, comunicación u oficio a la Dependencia a que corresponda, que acusará el oportuno recibo, en el mismo día en que se practique el asiento en el «Registro General» (y éste debe hacerse en el momento en que se presenta el escrito).

Segundo y respecto de cualquier otro órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (C.A.E.), el escrito deberá ser cursado al órgano que corresponda dentro de las 24 horas de su recepción.

No obstante y tercero, aclara, «Se entenderá que los escritos han tenido entrada en el órgano administrativo competente en la fecha que fueron entregados en cualquiera de los C.A.D.». Por tanto, en la Junta de Extremadura y respecto de la relación registral entre estos órganos administrativos, el mismo día en que se presenta el escrito que inicia el procedimiento se inicia también el cómputo del plazo para resolver.

Así de claro se expresa el art. 3 del Decreto 93/1993, de 20 de julio, que adapta los registros de documentos de la Junta de Extremadura a las exigencias de la L.R.J.P.C., que dice: «Los registros de documentos de los C.A.D. se consideran... como auxiliares de los Registros Generales de cada Consejería, respecto a las solicitudes y documentos dirigidos a ésta que se presenten en aquellos, de tal modo que el plazo de inicio del procedimiento se contará a partir de la fecha en que tales documentos hayan tenido entrada en las oficinas de los C.A.D.».

Sin embargo, no hace la misma precisión respecto del resto de los registro de la Junta de Extremadura. El art. 2.3 de este Decreto reproduce lo citado del art. 38. 2 L.R.J.P.C., es decir, «sin dilación».

El administrado juega en franca situación de inseguridad jurídica, en un caso por falta de regulación y en el otro por el diferente tratamiento de los registros existentes; lo que le llevará a una seria dificultad en el cómputo de los plazos dados por sendas normas a las distintas Administraciones Públicas para resolver las cuestiones que se les plantean. En definitiva, se desconoce el día en que se inicia

esta tarea. Inseguridad que le llevará a la duda de cuándo actuar ante una situación de esta naturaleza[19].

Sainz Moreno[20] indica que el ciudadano podrá solicitar del órgano competente un recibo o certificación de la fecha de entrada de la solicitud para poder computar con seguridad el plazo. En la presentación del documento a través de Correos, el acuse de recibo dará constancia de este hecho[21].

Si se interpreta por órgano competente el que recepciona el escrito, quedaría sin contenido el último inciso del art. 42 L.R.J.P.C. por cuanto que imputa una responsabilidad disciplinaria o, en su caso, remoción del puesto de trabajo, por incumplimiento de la obligación de resolver expresamente y en plazo. Responsabilidad que recae sobre los titulares de los órganos administrativos que tengan competencia para resolver los procedimientos que se tramiten, dice el párrafo 1.º del mismo punto 3.º del citado art. 42. En definitiva faltaría la relación causal entre el autor de la falta y el órgano responsable. Sería un supuesto de responsabilidad por hechos ajenos no aceptable en el régimen administrativo sancionador.

Hay que poner en conexión este hecho con el art. 38.4 L.R.J.P.C., que establece la relación de órganos en los que los ciudadanos podrán presentar escritos dirigidos a los órganos de las Administraciones Públicas. Y ello, con independencia de la circunstancia de firma de los pertinentes convenios con las Entidades que integran la Administración Local, que el ciudadano no tiene por qué conocer, que plantea serias dudas y puede crear consecuencias graves, si se admite un determinado documento, por ignorancia o amabilidad, desconociendo los efectos que puede tener su recepción y no se deja constancia de su remisión[22].

---

[19] Sirva de ejemplo la aprobación de la Orden de 5 de febrero de 1996, sobre tramitación de las solicitudes de expedición de certificaciones de actos presuntos, del Ministerio de Educación y Ciencia, y en especial su disposición décima, que en el cómputo del plazo para expedir la certificación de acto presunto, establece como primer día no el de la solicitud, como señala el artículo 44.2 L.R.J.P.C., sino aquel en que la solicitud haya tenido entrada en los Registros del Ministerio u Organismo Autónomo al que se dirige; día incierto para el solicitante.

[20] Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y actos presuntos», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,* obra dirigida por Leguina Villa, J., y Sánchez Morón, M., Tecnos, 1993, pág. 133.

[21] Así lo indica el punto 4 del artículo 205 del Reglamento de Servicios de Correos, aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 de mayo, conforme a la redacción dada por la Orden de 14 de agosto de 1971 y por el Real Decreto 2655/1985, de 27 de diciembre, al decir que «Cuando interese a los remitentes conocer la fecha de entrega de estos envíos a las Dependencias destinatarias, podrán solicitar aviso de recibo en el acto de la imposición o con posterioridad, en las condiciones generales reglamentarias».

[22] A ello se puede sumar el hecho de que mediante Convenios de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas se pueden establecer sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la trasmisión telemática de asientos. Véase la Resolución de 1 de septiembre de 1997, aprobada por la Secretaría de Estado para la Administración Pública, que contiene la relación de oficinas de registro propias o concertadas con la Administración General del Estado y sus organismos públicos [incluyendo los registros de las numerosas Entidades Locales que han formalizado convenios con la Administración General del Estado al amparo del artículo 38.4, b) de la Ley 30/1992 y en el marco del desarrollo del proyecto de «ventanilla única»].

Pero sobre todo hay que preguntarse qué consecuencias jurídicas tiene la presentación de una instancia en la correspondiente Oficina de Correos. ¿Se inicia el cómputo del plazo el día en que se presentó el documento o cuando llegue al órgano competente? El Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia acepta como presentada dentro de plazo la instancia entregada en una Oficina de Correos aún cuando se recibiera días más tarde en la Unidad de destino (Sentencias de 7 de julio de 1987 y de 12 de junio de 1989, Ar. 6680 y Ar. 4623). En la segunda citada se apoya la Sala en la personalidad unitaria de la Administración General del Estado consagrado en la entonces vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, art. 1.

La seguridad jurídica del ciudadano se vería garantizada si la respuesta fuera sí a lo primero (que el cómputo se inicia el día en el que se presente el documento), sin embargo y por contra se reduciría claramente el plazo que la Administración tiene para resolver por cuanto que habría que descontarle el tiempo que tardara en llegar a su poder. Parece que la L.R.J.P.C. opta por la segunda solución en deterioro del principio de seguridad jurídica.

Sainz Moreno[23] deduce del art. 69.1 L.R.J.P.C. que en los **procedimientos iniciados de oficio** el *dies a quo* será el de acuerdo de iniciación.

c) El cómputo de los plazos por días

Se presentan varias cuestiones que analizamos brevemente.

1. Cómo se computan

El art. 48.4 párrafo 1.º establece que será a partir del día siguiente al de la notificación o publicación del correspondiente acto. Si se trata de impugnar actos presuntos, el plazo se computará a partir del día siguiente a la recepción de la certificación y, si ésta no fuera emitida, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo, art. 44.5 L.R.J.P.C.[24].

Sigue, pues, la L.R.J.P.C. el criterio que mantenía con la L.P.A. El único problema a plantear es cómo computar el plazo cuando sean varios los interesado;

[23] Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y actos presuntos», en *La nueva Ley...*, ob. cit., pág. 133.

[24] No es momento de plantearse la discusión doctrinal sobre el tema de la exigencia de petición y emisión, en su caso, de la certificación de actos presuntos para computar el plazo de interposición de recursos administrativos o contencioso-administrativos, con la respectiva aplicación del artículo 44.5 L.R.J.P.C. y de los artículos 117 y 119.3 de la misma norma. Véase por todos, Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo,* Vol. II, Civitas, 1993, obras conjuntas con García de Enterría, E., pág. 525; y a Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», ob. cit., pág. 148. En mi criterio es de aplicación la norma general del citado artículo 44.5, porque cuando la Ley quiere distinguir, lo hace. Por ejemplo, en el supuesto del artículo 111.4 (petición de suspensión de ejecución de un acto y transcurso del plazo de treinta días sin resolución expresa). En este caso, la Ley señala la innecesariedad de solicitar la certificación del acto presunto. Creemos que el anteproyecto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa elaborado en 1995, artículo 46, también lo fijaba así. Y de forma más abierta en la redacción dada al similar artículo 44 del anteproyecto de 1997.

en cuyo caso no rige el criterio del art. 529 L.E.C., a cuyo tenor cuando sean varios los demandados el término para comparecer comenzará a contarse, respecto de todos, al día siguiente en que el último hubiera sido emplazado, sino, por el contrario, cada interesado deberá atender a la fecha en la que fue notificado a los efectos de interponer los correspondientes recursos.

2. *Qué días se computan*

El art. 48. 1.º de la misma norma establece que se contarán los hábiles y no los domingos y declarados festivos. Si debieran contarse deberá hacerse constar en la correspondiente notificación del acto.

Esta exclusión de los días feriados, como decía la L.P.A., ha de acordarse a través de norma y de forma expresa y no por acuerdo del órgano administrativo. Por ejemplo, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (L.C.A.P.), 13/1995 de 18 de mayo, en su art. 77, así lo expresa al decir que «Todos los plazos establecidos en esta Ley, salvo que en la misma se indique que son días hábiles, se entenderán referidos a días naturales». Invierte la regla general dejando abierta la duda en sentido contrario.

No es necesario que la exclusión sea mediante ley, dicen González Pérez[25] y Santamaría Pastor[26]. Sin embargo, la clara expresión del precepto, «Siempre que no se exprese otra cosa», coincidente con el contenido del art. 60 L.P.A., lleva a la posibilidad de que el propio acto indique que el plazo se compute contando todos los días. Esta posibilidad se hace hoy más evidente, ya que la misma L.R.J.P.C. señala, párrafo 2.º del mismo punto 1.º del art. 48, que si lo plazos se señalan por días naturales, se hará constar esta circunstancia en la correspondiente notificación.

Lo que nos lleva a pensar, también, que aún cuando una norma fije unos determinados plazos por días naturales, se computarán sólo los hábiles si el acto notificado no expresa que en el plazo por días han de computarse los naturales. Como se deduce del art. 77 L.C.A.P. citado, esa circunstancia tiene que recogerse en la propia Ley.

Parada Vázquez[27] dice que la presunción se establece a favor de los días hábiles, lo que libera al administrado de la carga de una investigación no siempre sencilla.

Como sabemos, el C.C. en su art. 5.2 establece que «en el cómputo civil de los plazos no se excluyen los días inhábiles». Pero esta regla general para los plazos de Derecho material no rige para los plazos procesales o procedimientales. Por el contrario, dice González Pérez[28], cuando se trata de un plazo para incoar un procedimiento o realizar un trámite en el mismo, la regla general es que únicamente se computan los días hábiles; así se indica en el art. 185.1 L.O.P.J. que

[25] González Pérez, J., «Términos y plazos en la nueva Ley de Procedimiento», *D.A.*, n.º 10, pág. 18.
[26] Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», ob. cit., pág. 178.
[27] Parada Vázquez, R., *Régimen Jurídico de...*, ob. cit., pág. 184.
[28] González Pérez, J., *Manual de...*, ob. cit., pág. 79.

aunque remite al C.C. para el cómputo de los plazos procesales toma una decisión contraria a él, cual es que los días inhábiles quedan excluidos. En términos similares se expresa el art. 256 L.E.C.

3. Determinación de los días hábiles e inhábiles

Este cómputo se complica comparando el lugar de residencia del administrado con la del órganos receptor del documento que cumplimenta el trámite, sobre todo teniendo en cuenta que la naturaleza de tales días varían por Comunidades Autónomas, por ciudades e incluso, en la misma localidad, por años.

En este punto, la L.R.J.P.C. ha sido pródiga al determinar que se considerarán inhábiles en todo caso, art. 48.4 L.R.J.P.C.

Pero, para conocer los días hábiles ha de acudirse al Estatuto de los Trabajadores, art. 37.2 (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 25 de marzo), y al Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y de descanso, modificado por el Decreto 1346/1989, de 3 de noviembre, así como a las disposiciones de cada Comunidad Autónoma sobre:

- Sustitución de las fiestas de ámbito nacional por otras que por tradición le sean propias, tanto anual como permanentemente; lo que debe publicarse en el correspondiente Diario Oficial para que sean tenidas en cuenta en el año siguiente. Unico modo de reducir la inseguridad jurídica que de contrario se produciría.
- Relación de fiestas locales que tradicionalmente se celebren en cada municipio. Para cuyo conocimiento ha de acudirse al Diario Oficial de Extremadura (*D.O.E.*), en nuestro caso, que a la vista de la relación emitida por los Ayuntamientos, publicará la relación de fiestas locales que tradicionalmente se celebran en cada municipio.

El art. 48.7 L.R.J.P.C. atiende a un criterio laboral de la fiesta y en tal sentido determina que la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán en su respectivo ámbito el calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos. «El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades que integran la Administración Local correspondiente a su ámbito territorial, a las que será de aplicación». «Dicho calendario deberá publicarse antes de comienzo de cada año... (de forma) que garanticen su conocimiento por los ciudadanos»[29].

Así la C.A.E. mediante Decreto 130/1996, de 3 de septiembre, fija para 1997 el Calendario de días festivos partiendo de las citadas disposiciones estatales, sustituyendo algunas dentro del límite de los 14 días festivos fijados, por

[29] Véase Resolución de la Secretaría de Estado del Ministerio de Administraciones Públicas de 31 de octubre de 1996, que establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para 1997, a efectos de cómputo de plazos.

aquellas otras que por tradición le sean propias. Su art. 2 reconoce inhábiles, además, hasta dos días al año con el carácter de fiestas locales que serán determinadas por la Dirección General de Trabajo de la Junta de Extremadura, a propuesta del Ayuntamiento respectivo y publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia y en el *D.O.E.*

La L.O.P.J., art. 182.1, opta por seguir un criterio laboral del día de fiesta vinculado con la Comunidad Autónoma, al señalar que son inhábiles, además de los domingos y los días de fiestas nacionales los festivos a efectos laborales en la respectiva Comunidad Autónoma o localidad[30].

Por Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de fecha 5 de diciembre de 1996, se dictan las instrucciones precisas sobre jornada y horario en el ámbito de la Administración de Justicia. En su resolución 1ª se cita que el calendario laboral indicará las fiestas de ámbito nacional, las de cada Comunidad Autónoma y las locales, debiendo ser publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma por el órgano competente para su determinación.

No es de aplicación, por contra, al procedimiento administrativo lo dispuesto en el art. 183 L.O.P.J. al declarar inhábiles los días del mes de agosto que expresamente declara aplicables a las actuaciones judiciales.

Por último, hacer constar que la declaración de un día como inhábil, a efectos de cómputo de plazo, no conlleva el no funcionamiento de los centros de trabajo, ni determina la organización del tiempo de trabajo ni el acceso de los ciudadanos a los registros. Como indica Santamaría Pastor[31] este apartado quiere decir lo contrario de lo que parece que dice. El precepto indica que la inhabilitación de un día a efectos de plazos no supone el carácter feriado a efectos de la obligación de trabajar para los servidores públicos.

Tampoco el horario de Oficina se corresponde con el horario de apertura de registros. Como indica el art. 38.5 L.R.J.P.C. cada Administración Pública deberá establecer los días y horarios en que deban permanecer abiertos sus registros, «garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos previstos en el art. 35 f)» de la misma Ley.

El art. 5 del Decreto 93/1993 antes citado, remitiendo a su Anexo II, relaciona las Oficinas de registro propias, diferenciadas por Consejerías, los sistemas de acceso y comunicación y fija el horario de funcionamiento de tales registros, habilitando a la Consejería de Presidencia y Trabajo para la actualización que proceda (Disposición Final 1ª). Asimismo el art. 6 se pronuncia sobre el funcionamiento de estas Oficinas durante el mes de agosto y los sábados.

---

[30] Véase la S.T.C. 61/1996, de 15 de abril, dictada en Recurso de ampara por estimación errónea del plazo para ejercer la acción. En su F.j. 2, la Sala 2.ª dispone que «ha de estarse al calendario de fiestas de la Comunidad Autónoma donde el Tribunal tiene su sede».

[31] Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», ob. cit., pág. 180.

d) Cómputo de los plazos por meses o por años

En este caso, la polémica, que es de mayor calado, se ha planteado por el cambio de criterio seguido por la L.R.J.P.C., al determinar que en estos casos los plazos se contarán a partir del día de la notificación o publicación del acto y no a partir del día siguiente como previa la L.P.A.

Según el art. 5.1 C.C., el art. 48.2 L.R.J.P.C. y el art. 305 L.E.C., debe entenderse que el plazo se computa de fecha a fecha, lo que indica que el plazo vence en la misma fecha del mes o del año siguiente, salvo que en ese mes o año no hubiera día equivalente, en cuyo caso el plazo expira el último día del mes o de año.

En definitiva, el cómputo de fecha a fecha y el cómputo por meses o años naturales se lleva a cabo de la misma forma. Aunque el cómputo se inicie en el mismo día en que se recibe la notificación, en ese mismo día del mes o del año siguiente, se ha inicia un nuevo mes o un nuevo año. Así pues, como señala González Pérez[32], el legislador no ha pretendido modificar el régimen del cómputo de plazos determinados por meses o años, lo que sí ha pretendido es dar a la norma una redacción que ha estimado más lógica y gramaticalmente más correcta. Nunca ha pretendido ni puede pretender que el plazo se vea reducido en un día.

No es normal el cómputo de un plazo por semana, pero si se diera habría que considerarlo por semanas naturales.

Si el plazo se diera por horas, habría que considerar el cómputo a partir del momento en que empieza a correr (en cuyo caso deberá fijarse la hora exacta de la notificación del acto) y vence justamente al transcurrir las horas en que consiste el plazo.

e) Día final

La consideración del día final del plazo tiene diversos contenidos. En primer lugar hay que señalar que cuando éste último día sea inhábil, ha de entenderse prorrogado el plazo al primer día hábil siguiente (art. 48.3 L.R.J.P.C., art. 185.2 L.O.P.J. y art. 305 L.E.C.)[33]. Ello, como señala Parada Vázquez[34] compensa el recorte que en el cómputo por mes o años hace la propia Ley al señalar, como hemos dicho, que el último día de cómputo del plazo por meses o años es el último día del mes o del año aunque sea de ordinal inferior al del inicio.

[32] González Pérez, J., «El cómputo de los plazos por meses o años en el procedimiento administrativo», *R.E.D.A.*, n.º 84, pág. 531.

[33] Véase la S.T.C. 75/1993, de 1 de marzo, dictada en Recurso de amparo, que en su F.j. 3, tras reiterar su constante doctrina de que el cómputo de los plazos procesales es una cuestión de legalidad ordinaria, declara, siguiendo el criterio del artículo 5 C.C., que el cómputo de los plazos por meses es de fecha a fecha, coincidiendo, pues, el día final con el mismo ordinal del día inicial, salvo si es inhábil, en cuyo caso se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

[34] Parada Vázquez, R., *Régimen Jurídico de...*, ob. cit., pág. 186.

Como se deduce del art. 305 L.E.C., la regla de prórroga del plazo al primer día hábil siguiente, sólo se aplica al supuesto de cómputo del plazo por meses, ya que en el cómputo por día no tiene sentido ya que, de darse, deberá finalizar en día hábil. A lo más, en este caso (cómputo del plazo por día), tendrá sentido en el cómputo por días naturales (que de ser inhábil se ha de entender prorrogado al siguiente día hábil).

En la terminación del procedimiento, el *dies a quem* es el de su resolución, art. 42.1 L.R.J.P.C. y no el día de la notificación de la resolución. Lo que mitiga el factor de inseguridad que introduce el art. 58.2 de la misma norma al señalar que en el plazo de los 10 días que se establecen para notificar, la notificación deberá ser «cursada» no dice «practicada», como señalaba el art. 79.2 L.P.A.

B) Supuestos de ampliación y reducción de plazos

Respecto a la **ampliación**, lo primero que ha de señalarse es que ya el art. 42.2, párrafo 2.º L.R.J.P.C. reconoce que cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir o para resolver o el superior jerárquico podrá acordar la ampliación del plazo. Ampliación, dice el párrafo siguiente, que no podrá ser superior al plazo inicialmente establecido en la tramitación del procedimiento. Por tanto, el plazo de resolución de un expediente podrá duplicarse, en principio.

La denegación de la posibilidad de recurrir contra tal acuerdo, según el propio precepto, es estimada por Baño León[35] como de dudosa constitucionalidad. No puede descartarse, dice, una ampliación arbitraria del plazo establecido que lleve a una situación de indefensión y por tanto recurrible como establece el art. 107.1 de la misma Ley. Aunque en verdad, decimos, ésta es una situación que puede producirse o presumirse ante cualquier acto de trámite, que el principio de economía procesal puede llegar a salvar, sin que por ello se vea vulnerado ni el principio de tutela judicial ni el de justiciabilidad de los actos administrativos, que el autor alega.

Ampliación de contenido distinto (por el tiempo que puede concederse y por los motivos que lo fundamentan) es la prevista en el art. 49 L.R.J.P.C. de la misma Ley (deja a salvo la ampliación del art. 42.2 de la misma norma). En él se prevé que si las circunstancias lo aconsejan y no se perjudican derechos de terceros, el plazo establecido podrá ampliarse, de oficio o a petición de interesado, por tiempo no superior a la mitad del mismo.

[35] Baño León, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en *La nueva Ley de...*, ob. cit., pág. 95. Fernández Pastrana, J. M., *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas* (Un estudio de la Ley 30/1992), obra conjunta con Garrido Falla, F., Civitas, 1995, pág. 221. Alerta de la inseguridad jurídica que puede producirse con una resolución ampliatoria y no notificada al interesado.

El término «podrá» parece dar carácter facultativo al trámite de ampliación; no obstante, su denegación fundamenta una posible acción de nulidad de actuaciones si se demuestra manifiestamente la insuficiencia del plazo establecido. La denegación de prórroga puede dar lugar a una indefensión.

Como causas justificativas de la ampliación, González Pérez[36] señala las siguientes:

- Que no exista un precepto que prohiba la ampliación.
- Que las circunstancias del caso lo aconsejen.
- Que no suponga un perjuicio para terceros.
- Que la prórroga se solicite antes de expirar el plazo establecido.
- Que se trate de actos administrativos de trámite.

Respecto al máximo posible de ampliación (la mitad del plazo que se pretende ampliar), Santamaría Pastor[37] señala que la Ley es cicatera en este punto, indicando que la prórroga debería ser tan larga como requiera «razonablemente» la práctica del trámite o actuación que haya de llevarse a cabo.

Esta ampliación se aplicará en todo caso, automática y obligatoriamente, a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares. Y también a aquellos procedimientos que tramitados en el interior exijan cumplimentar trámites en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España. Por tal carácter García-Trevijano Garnica[38] lo considera como la fijación de un plazo nuevo más que una forma de ampliación.

Una tercera posibilidad de ampliación de plazos se prevé en el art. 71.1 y 2 de la misma Ley. Se refiere a concesión de nuevos plazos para subsanar faltas o acompañar documentos preceptivos. Este plazo podrá ampliarse en 10 días. Ampliable a su vez en 5 días más, si se trata de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva y siempre que la aportación de los documentos requeridos presente especiales dificultades. Santamaría Pastor[39] admite la posible interrupción del plazo para resolver dependiendo de la necesariedad del trámite requerido y con el efecto de simple suspensión transitoria del cómputo, que se reanudará a partir del día siguiente a aquel en que el trámite en cuestión haya sido sustanciado.

No dice la Ley si procede la ampliación del plazo establecido en el supuesto del párrafo 3.º del mismo art. 71, cual es la posibilidad que se ofrece al órgano competente de recabar del solicitante, la modificación o mejora voluntaria de los términos de la solicitud, pero lo presumible es que sí; puesto que lo necesita el

[36] González Pérez, J., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo,* Civitas, 1989, págs. 548-459.

[37] Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», ob. cit., pág. 180.

[38] García-Trevijano Garnica, E., «Silencio Administrativo. Términos y plazos», en *Administraciones Públicas y...,* ob. cit., pág. 395.

[39] Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», ob. cit., pág. 170.

órgano para resolver o, de contrario, acortaría el plazo que tiene concedido en condiciones normales.

La reducción de los plazos puede establecerse por razones de urgencia; lo que llevará a la mitad del fijado en el procedimiento ordinario. La urgencia debe fundarse en razones de interés público y contra su acuerdo no cabrá recurso alguno, señala la norma.

Para Parada Vázquez[40] ésta circunstancia da al trámite un carácter absolutamente discrecional, por ello, dice, de poco sirve el fundamento que se exige.

Por su parte, Baño León[41] razona en similares términos a los que hace para el supuesto de ampliación; cual es, que puede llegarse a situaciones de indefensión y por tanto recurribles en Derecho.

Deja a salvo la Ley, en este punto, los plazos de presentación de solicitudes y de interposición de recursos. Tampoco tendría sentido la reducción, señala García-Trevijano Garnica[42], cuando el procedimiento se encuentre en tramitación.

González Pérez[43] en su comentario al art. 58 de la L.P.A. decía que el fundamento de estos procedimientos no es otro que la rapidez que puedan exigir las especiales circunstancias que concurran en un supuestos concreto. De aquí, apunta Cobo Olvera[44], que sea difícil que se dé el supuesto de interés público que contempla la Ley.

Para González Navarro[45] la situación de urgencia se da cuando existe necesidad de atender un fin determinado en el que el factor tiempo es determinante y es imposible cumplirlo en el plazo ordinario, lo que obliga a procedimientos excepcionales. Cuando la urgencia se prevé en favor de la Administración, sigue diciendo, implica frecuentemente un incremento de las atribuciones al órgano competente y paralelamente una disminución de garantías al administrado[46].

C) El principio de seguridad jurídica como garantía en la aplicación de esta técnica

Como impone el ordenamiento jurídico, la relación jurídica que nace entre la Administración y los ciudadanos ha de desenvolverse en un clima de seguridad,

[40] Parada Vázquez, R., *Régimen Jurídico de...*, ob. cit., pág. 188.

[41] Baño León, J. M., «Los interesados y los...», ob. cit., pág. 93.

[42] García-Trevijano Garnica, E., «Silencio Administrativo. Términos y...», ob. cit., pág. 396

[43] González Pérez, J., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo,* Civitas, 1977, pág. 374.

[44] Cobo Olvera, T., Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Especial referencia a la Administración Local), Edersa, 1994, pág. 266.

[45] González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de...*, ob. cit. Vol. I., págs. 908-909.

[46] Véase, por todos, Clavero Arévalo, M. F., «Ensayo de una teoría de la urgencia en el Derecho Administrativo», en *Estudios de Derecho Administrativo,* Civitas-IGO, pág. 103 y ss. Antes, en *R.A.P.,* n.º 10.

de buena fe, de confianza[47]. Y, sin duda alguna, ésta se ve gravemente afectada no sólo por la confusión de la propia norma sino también por la aplicación que de ella se hace por la Administración Pública. Es sumamente expresivo el contenido de la Sentencia dictada por el TC, la n.º 46/1990 de 15 de marzo, en Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de ciertas leyes del Parlamento canario, al decir lo siguiente:

> «... ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean ésta». F.j. 4.

Como Bermejo Vera señala la situación de inseguridad que para el ciudadano puede crear el cómputo de los plazos y el «curioso binomio» días hábiles-días inhábiles, es evidente[48].

López Menudo anima a que la determinación de los plazos y el modo de computarlos, aunque no constituyan auténticos principios generales del procedimiento administrativo, se sujeten a una regulación común si con ello se garantiza la seguridad jurídica y la igualdad de trato de los administrados[49].

---

[47] Sainz Moreno, F., «Principios y ámbito de aplicación de la L.P.A.», en *Administraciones Públicas y Ciudadanos* (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), obra coordinada por Pendás García, B., Praxis, 1993, págs. 148-150. Weber, A., «Comunidad europea. El Procedimiento administrativo en el Derecho Comunitario», en *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado,* obra coordinada por Barnes Vázquez, J., Civitas-Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Madrid, 1993, págs. 77-78. Que, con base en la jurisprudencia comunitaria, recuerda el común discurrir de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. García Macho, R. «Contenido y límites del Derecho de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», en *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí,* Civitas, 1989, pág. 455, y en especial la nota 10, que acoge dentro del principio de seguridad jurídica no sólo el de la confianza legítima, sino también principios como claridad y precisión del Derecho y publicidad de los actos, entre otros. Trabajo publicado también en *R.E.D.A.,* n.º 56, 1987.

[48] Bermejo Vera, J., «Inseguridad en el cómputo de los plazos. El binomio días hábiles-días inhábiles», *R.A.P.,* n.º 73, págs. 197-198.

[49] López Menudo, F., «Los Principios generales del procedimiento administrativo», *R.A.P.,* n.º 129, pág. 60.

Creemos innecesarias nuevas manifestaciones en este sentido. La norma ha de ser clara en su formulación y cierta en su aplicación Así lo señalan López Guerra y Pérez Tremps[50] al entender por seguridad jurídica la previsibilidad de la interpretación y aplicación del Derecho por parte del poder público y muy primordialmente, dicen, por parte de la Administración Pública y de los Jueces y Tribunales. Previsibilidad que supone la posibilidad de conocimiento tanto de las normas que integran el ordenamiento como de los actos de aplicación del mismo.

Solamente en un ordenamiento en la que la seguridad jurídica sea un principio predominante pueden los ciudadanos defender adecuadamente sus intereses y derechos. En efecto, sólo la expectativa de que los titulares del poder público van a comportarse de una determinada manera, hace posible, a su vez, a los ciudadanos planificar su actuación en todos los órdenes de su vida. Por tanto, la previsibilidad en la aplicación del Derecho por parte de los poderes públicos supone proporcionar a los particulares una considerable certeza sobre la conducta probable de terceros particulares.

Recordemos, no obstante, algunas ideas esenciales sobre el principio citado. Para Delgado Barrios éste principio, derivado del art. 9.3 CE, se fundamenta en la confianza que el ciudadano tiene en el Ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho; en la idea confiada de que las pretensiones de los ciudadanos van a ser resueltas todas de igual modo, sin discriminación injustificada; en el derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley[51].

Leguina Villa[52], apoyándose en la jurisprudencia constitucional, lo proyecta en los términos de determinar su exigencia como conocimiento y certeza del Dere-

[50] López Guerra, L.; Espin, E.; García Murillo, J.; Pérez Tremps, P., y Satrústegui, M., *Derecho Constitucional,* Vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1991, págs. 59-60.

[51] Delgado Barrios, J., «Reflexiones sobre el artículo 106.1 C.E.: El control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría,* III, Civitas, 1991, págs. 2325-2328. Para este magistrado, la legislación motorizada característica de nuestro tiempo origina con frecuencia grandes dudas respecto a la normativa aplicable a un determinado supuesto de hecho, con claro riesgo para las exigencias de la seguridad jurídica. Uno de los remedios prácticos ante este problema es, para él, la formulación de consultas, cuya contestación, en cuanto declaración de juicio emitida por la Administración a la que se ligan importantes efectos jurídico-administrativos, viene siendo considerada por la doctrina, con alguna excepción, como un acto administrativo (S.T.S. de 2.11.87 y A.T.S. de 25.11.88, Ar. 8766 y 9209, resoluciones de las que es ponente el propio autor). Y llega a las siguientes conclusiones que fija el régimen jurídico de estas consultas: Por razones de seguridad jurídica y en beneficio de los administrados cabe entender que existe una potestad implícita para contestar las consultas formuladas por sujetos legitimados a favor de los órganos competentes para decidir. Tales contestaciones por su alcance informativo y no vinculante y, en definitiva, preparatorio de una actividad ulterior, no son impugnables por regla general. Esta irrecurribilidad, expresamente declarada en el artículo 107.4 Ley General Tributaria, no es obstáculo para su consideración como acto administrativo: el procedimiento de consulta tiene como objeto preparar o facilitar otro, de suerte que puede ser calificado como un procedimiento preparatorio o de facilitación. Si el consultante adecua su actuación a la contestación, quedará exento de responsabilidad. Además, podrá reclamar indemnización de la Administración si se ha producido un perjuicio derivado del anormal funcionamiento de la Administración Pública.

[52] Leguina Villa, J., «Principios generales del Derecho y Constitución». *R.A.P.,* n.º 114, pág. 34. Véase también Calvo García, M., «Los límites de la seguridad jurídica: Principios jurídicos y certeza

cho positivo, como confianza de los ciudadanos en las instituciones publicas y en el orden jurídico en general, en cuanto garante de la paz social y como previsibilidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de las conductas de terceros.

Para Villar Palasí y Villar Ezcurra[53] la certidumbre jurídica es la expectativa razonable que todo ciudadano puede esperar para conocer la regulación aplicable a una conducta determinada, o el sentimiento de que el Derecho debe hacer posible unas referencias de certeza en el comportamiento de los poderes públicos y en la aplicación de las normas, como señala Serrano de Triana[54].

En definitiva, para Garrido Falla[55] el principio de seguridad jurídica responde al sentimiento individual que exige conocer de antemano cuáles son las consecuencias jurídicas de los propios actos. Quien se compromete a algo o inicia una actuación de cualquier tipo ha de encontrar, dice, una respuesta jurídica cierta en el Ordenamiento jurídico vigente en relación con las responsabilidades que contrae. Este principio debe impedir tanto la pillería del espectador avisado como el capricho de la Administración.

---

del Derecho», en *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución,* Vol. V, Ministerio de Justicia. Dirección General de Servicios Jurídicos del Estado, Madrid, 1988, pág. 3154. Para quien este principio, apoyado en la certeza, ha de evitar la arbitrariedad en las decisiones jurídicas. Es necesario alcanzar cierta uniformidad en la aplicación de la ley, y dice: «Evitar la arbitrariedad y/o promover la seguridad jurídica son dos exigencias básicas derivadas de dos principios constitucionales especialmente relevantes». Martínez Roldán, L., «La seguridad jurídica: realidad o ilusión», en *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de...,* Vol. V, ob. cit., pág. 3361, que lo califica como sinónimo de certeza, como exigencia objetiva de certeza de todo el ordenamiento jurídico, como conocimiento cierto del ordenamiento jurídico aplicable y de los intereses jurídicamente protegidos. Conocimiento de la legalidad, conocimiento de la aplicación de esa legalidad. Implica publicidad de las normas, interdicción de la arbitrariedad, retroactividad de las normas favorables, sometimientos al principio de jerarquía normativa. Para Villar Palasí, J. L., y Suñé Llinas, E., «El Estado de Derecho y la Constitución», en *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978,* Tomo I, Edersa, 1983, págs. 379-380, este principio equivale a «predictibilidad», es decir, acercamiento de las normas a la realidad social y también presunción de las consecuencias jurídicas que se siguen de las conductas realizadas con amparo de la norma. Para El T.C. y en concreto su Sentencia 27/1981, de 20 de julio, dictada en Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981, este principio es la síntesis de los demás principios constitucionales enunciados en el artículo 9.3 C.E., en cuanto «que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable» e «interdicción de la arbitrariedad... equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en la libertad». Sin embargo, dice (Sentencia n.º 99/1987, de 11 de junio, dictada en Recurso de inconstitucionalidad contra determinado precepto de la Ley 30/1984, de 2 de agosto), el legislador no puede permanecer inactivo ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone. Por tanto, no se vulnera la seguridad jurídica cuando una norma que innove el ordenamiento lo haga de forma precisa, cierta y formalmente publicada y siempre que dicha norma cuente con el rango adecuado dentro de la jerarquía normativa.

[53] Villar Palasí, J. L., y Villar Ezcurra, J. L., «El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre de nuestro Derecho», en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez,* Tomo I, Civitas, 1993, págs. 101-102.

[54] Serrano de Triana, A., «La función de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Libro homenaje al profesor Villar Palasí...,* ob. cit., págs. 1243-1244.

[55] Garrido Falla, F., «Comentario al artículo 9.3 de la Constitución española», en *Comentarios a la Constitución,* AA.VV., Civitas, 1985, págs. 169-170.

IV. LA CADUCIDAD COMO FORMA DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y LA INFLUENCIA DEL TIEMPO EN ESTE TRÁMITE

Como hemos apuntado el tiempo es también un elemento decisivo en la terminación del procedimiento administrativo por caducidad. No obstante, también influye la voluntad de los sujetos, interesado y Administración.

No el momento de estudiar con profundidad el régimen jurídico de esta institución y, por tanto, sólo planteamos las cuestiones esenciales de cara al tema que analizamos; entre otros: el tiempo necesario para su producción, cómo se computa y a partir de qué hecho, que sujetos intervienen y de qué forma, su vinculación con la teoría de los actos presuntos y su fundamentación, también, en la certeza jurídica exigible en Derecho.

Para González Pérez[56] aunque la voluntad del interesado cuenta, su eficacia jurídica se apoya más en el transcurso del plazo señalado por la Ley. Sin embargo, para Parada Vázquez[57] este concepto, como la prescripción, se asocia con el paso del tiempo, pero supone además una inactividad del titular del derecho o de la acción. Ambas circunstancias, dice, (paso del tiempo e inactividad) producen la pérdida del derecho o del proceso.

A) Por inactividad del interesado

El transcurso del tiempo por causas imputables al interesado llevará a la paralización del procedimiento y por ende a la declaración de caducidad por la Administración Pública.

El tiempo aquí se establece por la L.R.J.P.C. de dos formas: una, no cuantificable que lleva a la Administración a entender que se ha producido o se está produciendo la paralización del procedimiento y otra, expresada en el plazo de 3 meses (dicha en términos de intimación y sobre la que tampoco se señala su cómputo –hay que pensar que desde la notificación–) y en el que el interesado debe llevar a cabo las actuaciones que se demandan y que son necesarias para reanudar la tramitación del procedimiento.

[56] González Pérez, J., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo,* Civitas, 1977, pág. 587. Véase, la S.T.S. de 10 de octubre de 1989 (Ar. 7347), que declara expresamente: «... la caducidad más que en un fundamento subjetivo del abandono del procedimiento, no presumible en principio y de muy difícil indagación, debe basarse en el objetivo de la inactividad o pasividad en su tramitación, lo que es perfectamente comprobable».

[57] Parada Vázquez, R., *Régimen Jurídico de...,* ob. cit., pág. 319. Véase la S.T.S. de 10 de febrero de 1981 (Ar. 1061), que pone el punto de incidencia de este instituto, tras señalar la distintas posiciones que lo fundamenta, en la voluntad inactiva del promovente. Véase, también, la S.T.S. de 29 de mayo de 1992 (Ar. 4228), Sala de lo Civil, que recoge la distinción clara entre la caducidad o decadencia de derechos y la prescripción como extinción de un derecho.

Como señala González Navarro[58] es un medio de evitar la pendencia indefinida de los procedimientos paralizados por desidia del interesado, aunque también se produce por desidia de la Administración como veremos.

Para este profesor, esta Institución, la «Perención» como él le llama[59], se fundamenta en las siguientes tesis:

- La presunción de que la intención del interesado es abandonar el procedimiento iniciado; tesis subjetiva.
- Tratar de evitar la duración excesiva del procedimiento; tesis objetiva.
- Tesis mixta resultante de la combinación de las dos anteriores: La presunta voluntad del interesado de abandonar el procedimiento y la necesidad de evitar una prolongación indefinida del procedimiento por razones de seguridad jurídica. Razón que también obliga a que la Administración adopte un acuerdo sobre el hecho, dando por terminado el procedimiento.

Para este autor, la voluntad de paralización del procedimiento puede partir de cualquier interesado o «parte» del procedimiento, sin embargo para Cobo Olvera[60] sólo es imputable al interesado del art. 31.1, a) L.R.J.P.C.[61]. Esta parece ser la intención del legislador al señalar en el art. 92.1 de la misma norma que la paralización sea imputable al solicitante, al iniciador del procedimiento, y no al resto de los interesados previstos en el art. 31 L.R.J.P.C.

La caducidad exige, pues, que la paralización del procedimiento sea imputable al interesado o «a la Administración»; sin embargo, dice Sainz Moreno, la imposibilidad de continuar un procedimiento por causas sobrevenidas, que es una forma de terminación del procedimiento, art. 87.2 L.R.J.P.C., se impute a la Administración o al interesado, produce su terminación, pero no lleva a la caducidad[62].

Como señala Menéndez Rexach[63] la caducidad del procedimiento por inactividad del interesado ni es, en rigor, caducidad ni tampoco prescripción. Nos encontramos ante un concepto polisémico, cuyo manejo ha de hacerse con cuidado. De una parte critica su tratamiento en el art. 43.4, por cuanto que en esencia la caducidad supone una inactividad del interesado y no de la Administración. En segundo lugar indica que la caducidad tal como está regulada en el art. 92 es una

[58] González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de...*, ob. cit., Vol. II., pág. 1529.

[59] Terminología que ha sido acogida por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia. Recuérdese, en especial, la de 18 de noviembre de 1986 (Ar. 898/87), de la que fue ponente el mismo profesor y que permite distinguir la caducidad de procedimientos de la caducidad como extinción de derechos «que nacen con una vida temporalmente predeterminada». Véase, Michavilla Núñez, J. M., «Caducidad de la acción y prescripción del derecho en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Poder Judicial*, n.º 5, pág. 145 y ss.

[60] Cobo Olvera, T., Ley 30/1992, de..., ob. cit., pág. 473.

[61] Aquel que lo promueve como titular de derechos e intereses legítimos.

[62] Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», ob. cit., pág. 150.

[63] Menéndez Rexach, A., «Procedimientos administrativos: Finalización y ejecución», en *La nueva Ley de...*, ob. cit., pág. 258.

forma de manifestación del supuesto de terminación del procedimiento por causas sobrevenidas, aunque se deba a la voluntad del interesado.

También la considera como una forma de desistimiento tácito, o implícito como le llama Romero Hernández[64], en la que faltaría la voluntad expresa, aunque se requiera la declaración de la Administración ordenando el archivo de las actuaciones. En apoyo de esta interpretación acude el supuesto previsto en el art. 71.1 L.R.J.P.C., en el que se prevé el supuesto de tener por desistido al interesado que no subsana las faltas o aporta los documentos requeridos dentro del plazo establecido, en cuyo caso se le tendrá por desistido con el archivo de las actuaciones practicadas[65].

La advertencia de la Administración ha de ser concreta y específica sobre la demanda, no una advertencia genérica de cumplimiento de una ciertas obligaciones legales o reglamentarias, que no llevaría al resultado previsto. Por supuesto, la exigencia de la Administración debe estar cubierta por las normas que rigen cada procedimiento y sin sobrepasar los límites que la ley establece. No es exigible, por ejemplo, la presentación de documentos no requeridos por la norma o que ya se encuentren en poder de la Administración.

Además, el interesado, en el plazo que transcurre desde el cumplimiento de los 3 meses dados y el acuerdo de declaración de caducidad del procedimiento puede cumplir con lo ordenado y enervar el efecto de caducidad del procedimiento. Hay que tener en cuenta a estos efectos el acto de notificación de la declaración de caducidad y el plazo de 10 días concedidos por el art. 76 L.R.J.P.C. para la cumplimentación de trámites por el interesado.

No obstante, como señala el párrafo 2.º del mismo art. 92 la inactividad del interesado no lleva siempre al mismo resultado. Si el incumplimiento del trámite no impide dictar resolución, ésta se dictará y por tanto la «simple inactividad del interesado» sólo provocará la pérdida del trámite incumplido pero no la caducidad del procedimiento.

Conceptos éstos de «simple inactividad» y de «trámites... indispensables» para dictar resolución que dan un amplio margen de actuación a la Administración y que deben determinarse en el sentido de favorecer la continuación del procedimiento. Así Tomás Ramón Fernández[66] señala que la caducidad sólo se producirá por pasividad especialmente cualificada que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento. Táboas Bentanachs[67] apostilla diciendo «que impida efectivamente entrar en el fondo del asunto.

---

[64] Romero Hernández, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Comentarios a la Ley 30/1992 y su conexión con el Régimen Local). *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados,* 1994, AA.VV., pág. 258.

[65] Véase González Navarro, F., *Comentarios a la Ley de...*, ob. cit., Vol. II., págs. 1517-1518. El autor habla de desistimiento presunto haciendo referencia al artículo 71.1 de la L.R.J.P.C. y remitiendo a su clásica obra «La llamada caducidad del procedimiento administrativo», *R.A.P.,* n.º 45.

[66] Tomás Ramón Fernández, *Curso de...*, ob. cit., pág. 496.

[67] Táboas Bentanach, M., «Finalización del procedimiento y ejecución forzosa de los actos administrativos», en *Administraciones Públicas y...*, ob. cit., pág. 595.

Ha de primar la obligación de la Administración de impulsar el procedimiento y de resolverlo (la actitud de los interesados juega un segundo plano). Hace referencia al art. 76.3 que considera decaído en su derecho al trámite a los administrados que no cumplen con los trámites requerido dentro del plazo que se les establezca. La pasividad del administrado se traduce en pérdida del trámite como regla general y sólo como excepción en la caducidad del procedimiento.

También señala la necesidad de la resolución expresa de caducidad bajo vicio de nulidad. La prosecución del procedimiento por motivos de interés general que la Administración puede acordar así lo avala.

Menéndez Rexach[68] cuestiona y creemos que con razón, la posibilidad que el párrafo 4.º del art. 92 L.R.J.P.C. ofrece a la Administración de sustanciar el procedimiento a pesar de la pasividad del interesado si la cuestión suscitada afecta al interés general. Ese exceso de poder sólo puede salvarse, señala el autor, mediante la iniciación de oficio de un nuevo procedimiento.

B) Por inactividad de la Administración Pública

Como hemos dicho, también se llega a la caducidad del procedimiento por la inactividad de la Administración. Así lo prevé el art. 43.4 L.R.J.P.C. haciendo referencia a los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables a los ciudadanos. En esta forma de caducidad, las circunstancias son de contenido distinto y en principio, parece, que llevan a amortiguar la situación de inseguridad jurídica que recae sobre el administrado que tiene pendiente con la Administración una resolución que en todo caso le es desfavorable.

Para Tomás Ramón Fernández[69] la redacción del preceptos es equívoca. El «entendimiento» de caducidad por el transcurso del plazo de 30 días desde el vencimiento del plazo para resolver (que la Ley no fija[70]) lleva a pensar dos cosas: a) que la caducidad se produce necesariamente, de forma automática, a los 30 días a partir del vencimiento del plazo para resolver «con tal que así lo solicite el interesado» o, b) que para que se produzca ese efecto es necesario que lo solicite el interesado en el plazo establecido, que el procedimiento continúe paralizado otros treinta días más a partir de esa solicitud y que se produzca una declaración de la Administración.

En el primer caso, la caducidad puede darse por sorpresa, en el segundo, en cambio, la solicitud funcionaría como advertencia capaz de despertar a la Administración de su letargo y, de ese modo, poder evitarla.

---

[68] Menéndez Rexach, A., «Procedimientos administrativos: Finalización y...», ob. cit., pág. 261.

[69] Tomás Ramón Fernández, *Curso de...*, ob. cit., pág. 497.

[70] El Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, lo establece, a sus efectos, en seis meses desde la iniciación (art. 20.6).

Para el citado profesor, la solución debe ser la segunda que tiene más paralelismo con la caducidad del art. 92 L.R.J.P.C. Advierte al particular y representa una pieza más del sistema de los actos presuntos en los que la necesidad de solicitud de certificación significa un juego similar a esa advertencia previa si queremos que produzca efectos.

Es más, para Romero Hernández[71], transcurridos los tres meses debe incoarse el procedimiento sumario de declaración de caducidad y la notificación de tal declaración es la que produce definitivamente la caducidad; distinguiendo entre procedimientos incursos en caducidad y procedimientos caducados. González Navarro en la citada Sentencia 898/1986 reitera la necesidad de declaración expresa de perención, extinción o caducidad del procedimiento[72].

Pero además Sainz Moreno[73] señala que la excepción prevista sobre «... que el procedimiento se hubiera paralizado por causas imputables al interesado, en las que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver...», más bien ha llevado a un fin contrario, evitar la caducidad de los procedimientos cuya resolución pueda ser desfavorable al interesado, cuando su paralización se produzca por causa imputable al mismo. En tal caso, se interrumpirá el cómputo del plazo que tiene la Administración para resolver. La Ley tampoco dice cuánto tiempo se interrumpe. Supone el autor que cuando menos será el de tres meses, los previstos en este art. 92, y como mucho el de prescripción de la acción.

Para Morell Ocaña[74] la caducidad también requiere la no comparecencia de terceros, legitimados y constituidos como parte en el procedimiento.

c) Procedimientos caducados y actos presuntos

Como apuntamos, la declaración de «procedimiento caducado» es distinta a la de «acto presunto», la causas son diferentes y sus efectos también. Aunque coinciden, como señala Sainz Moreno[75] en la falta de una resolución expresa dictada en plazo.

---

[71] Romero Hernández, F., *Régimen Jurídico de...*, ob. cit., pág. 259. Véase la citada S.T.S de 19 de junio de 1992, que tras cuestionar la posibilidad de caducidad del expediente por inactividad de la Administración, exige, de admitirse, «la necesidad de un requerimiento previo y el transcurso posterior de un plazo de inactividad», ya que, en todo caso, «la Administración no tiene que ser de peor condición» que el administrado.

[72] Véase nota 59. También es necesario que el requerimiento al particular por la Administración contenga un mandato de realización de una actividad que sea requisito *sine qua non* para resolver. El segundo párrafo del citado artículo 20.6 del Real Decreto 1398/1993, expresamente dice: «Transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones».

[73] Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», ob. cit., pág. 134, y en especial su nota 8. Introducida como enmienda para limitar el régimen de caducidad en los procedimientos de reconocimiento de derechos a los ciudadanos.

[74] Morell Ocaña, L., *Curso de Derecho Administrativo,* Tomo II, Aranzadi, 1996, pág. 240.

[75] Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», ob. cit., pág. 139.

En el primer caso no existe resolución por paralización del procedimiento, en el segundo porque no se dicta. En cuanto a los efectos, el primer supuesto no los tiene y sí el segundo que serán estimatorios o desestimatorios.

No obstante, veamos brevemente las situaciones siguientes:

1. Caducidad de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables a los ciudadanos

El citado art. 43.4 L.R.J.P.C. regula, como hemos visto, un supuesto de caducidad de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables a los ciudadanos. Estos procedimientos comprende no sólo los sancionadores[76] sino también otros no favorables (limitadores del ejercicio de una actividad, de disfrute de una situación o, simplemente indiferentes, dice Sainz Moreno[77]).

Esta declaración de caducidad excluye las consecuencias del acto presunto, como señala el apartado 1 del art. 42 (que prevé como una excepción a la obligación de resolver). No habrá resolución alguna, salvo la de caducidad del procedimiento, porque la inactividad de la Administración lleva, si se dan las circunstancias antes previstas, al archivo de las actuaciones y, por ende, no cabe pedir la certificación de acto presunto.

Para Endemaño Aróstegui[78] se trata de una norma establecida como garantía de los ciudadanos frente a la inactividad de la Administración. Si la paralización se produce **por causa imputable al interesado** (excepción prevista en el párrafo 4 del mismo art. 43), lo que da, como se ha dicho, es la interrupción del plazo para resolver, pero hay resolución.

2. Caducidad de procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución sea favorable a los ciudadanos

Se trata de supuestos no previstos en la Ley y a los que, por tanto, no se les atribuye ningún efecto jurídico por la inactividad de la Administración; por ejemplo los procedimiento selectivos o de concurrencia competitiva y los de concesión de subvenciones o ayudas, entre otros. ¿Qué efectos jurídicos se deducen por el incumplimiento de la Administración, se pregunta Endemaño Aróstegui[79], salvo la responsabilidad disciplinaria del funcionario y, en su caso, la patrimonial de la Administración? ¿Qué medios puede utilizar el interesado para defenderse de esa inactividad? No hay acto presunto susceptible de recurrir. Sin embargo, creemos, que si bien el sentido de la presunción del acto es de difícil determinación en la

[76] Véase Nieto García, A., «Derecho Administrativo sancionador», Tecnos, 1994, en especial págs. 471-476. Jiménez-Blanco, A., «La caducidad de los procedimiento administrativos sancionadores», *Poder Judicial,* n.º 33, págs. 479 y ss.

[77] Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», ob. cit., págs. 149-150.

[78] Endemaño Aróstegui, J. M., «Los actos administrativos presuntos», *R.V.A.P.,* n.º 43, pág. 35.

[79] Endemaño Aróstegui, J. M., «Los actos administrativos presuntos», *R.V.A.P.,* n.º 43, pág. 38.

convocatoria de pruebas selectivas, no lo es tanto en la convocatoria de concurso de traslado cuya ejecución responde a un acto reglado y por tanto puede apreciarse un efecto estimatorio o desestimatorio de las solicitudes formuladas[80].

En este punto, Parejo Alfonso, apoyándose en el carácter favorables del acto y en el vacío normativo existente, entiende que tales procedimientos caen bajo el ámbito de aplicación del régimen propio de los procedimientos iniciados a instancia de parte[81].

No obstante, es deducible que la Administración está obligada a resolver estos procedimientos, art. 42.1, y a notificar su existencia a quienes puedan resultar afectados en sus derechos o intereses legítimos, art. 34, a fin de que puedan personarse, art. 31.1, b) y c) L.R.J.P.C. Si se personan, el procedimiento podrá declararse caducado con los requisitos del art. 92 (procedimientos iniciados a solicitud del interesado); pero si ningún interesado se persona o no existe ninguno en sentido legal, el procedimiento no caduca.

3. Caducidad de procedimientos iniciados a solicitud del interesado

La situación es la descrita en el art. 92 ya analizado. No obstante señala Sainz Moreno que si la paralización es imputable a la Administración no se produce la caducidad del procedimiento sino una falta de resolución que da lugar a un acto presunto[82].

Por último y en general, poniendo en relación la obligación de resolver con la caducidad, Menéndez Rexach apunta que frente a las resoluciones tardía no cabe invocar la caducidad del procedimiento (extralimitarse en el plazo lleva al acto presunto no a la caducidad). Esta es una consecuencia de la inactividad del interesado no de la Administración, dice[83].

[80] Beato Espejo, M., *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura,* Universidad de Extremadura-Editora Regional de Extremadura, 1997, pág. 93.

[81] Parejo Alfonso, L., «El silencio administrativo en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *La Protección Jurídica del...*, ob. cit., págs. 585-586.

[82] Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», ob. cit., pág. 150.

[83] Menéndez Rexach, A., «Procedimientos administrativos: Finalización y...», ob. cit., pág. 259.