



Roj: **STS 7892/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:7892**

Id Cendoj: **28079130042012100773**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **04/12/2012**

Nº de Recurso: **804/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 1266/2012,**
STS 7892/2012

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a cuatro de Diciembre de dos mil doce.

Visto por la Sección Cuarta, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados anotados al margen, el recurso contencioso administrativo número 804/.2012, interpuesto por el Procurador D. Felipe Juanas Blanco en nombre y representación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra la **sentencia de diecisiete de enero de dos mil doce, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en el País Vasco Sección segunda, recaída en el recurso contencioso administrativo 577/2010** .

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- El recurso contencioso administrativo nº 577/2.010, seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, Sección segunda, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra la Orden de dieciséis de marzo de dos mil diez del Departamento de Sanidad y Consumo, por la que se declaró la nulidad de pleno derecho de la resolución de nueve de junio de dos mil seis, que había concedido autorización sanitaria de funcionamiento a "Gestión de servicios sanitarios XXI, SL", y terminó por sentencia de diecisiete de enero de dos mil doce , cuyo fallo es del siguiente tenor: "Que, con ESTIMACIÓN del presente recurso contencioso-administrativo nº 577/2010 interpuesto contra la Orden de 16/3/2010 del Departamento de Sanidad y Consumo por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la resolución de 9/6/2006 por la que se concede autorización sanitaria de funcionamiento a "Gestión de servicios sanitarios XXI, S.L.", debemos: Primero: declarar la disconformidad a derecho de la resolución recurrida que, en consecuencia, anulamos. Segundo: no efectuar pronunciamiento condenatorio respecto de las costas devengadas en esta instancia."

SEGUNDO .- Una vez notificada la citada sentencia, el Letrado del Gobierno Vasco, por escrito presentado el ocho de febrero de dos mil doce, manifestó su intención de preparar recurso de casación, que se tuvo por preparado por diligencia de ordenación de catorce de febrero de dos mil doce, siendo las partes emplazadas ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO .- En su escrito de formalización del recurso de casación, presentado el veintinueve de marzo de dos mil doce, la referida parte recurrente interesó fuera casada y anulada la sentencia recurrida, dictándose otra que desestimase el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Gestión de servicios sanitarios XXI, S.L.

Mediante providencia de tres de julio de dos mil doce de la Sección 1ª de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, admitió a trámite del recurso de casación interpuesto.



CUARTO .- El Procurador D. José Luis Martín Jaureguibeitia, en la representación que tiene legalmente conferida de "Gestión de servicios sanitarios XXI, S.L.", interesó en su escrito de oposición que fuera dictada sentencia que desestimara el recurso de casación, al ser la sentencia recurrida plenamente conforme a Derecho, con imposición de las costas por ser preceptivas.

QUINTO .- Acordado señalar día para la votación y fallo del recurso, fue fijado a tal fin el día veintisiete de noviembre de dos mil doce, fecha en que efectivamente han tenido lugar dichos actos procesales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García, Magistrado de la Sala que expresa la decisión del Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- La sentencia que conocemos en este recurso de casación anuló la Orden de dieciséis de marzo de dos mil diez, del Consejero de Sanidad y Consumo del Gobierno del País Vasco, que declaró la nulidad de pleno derecho de la resolución que había concedido autorización sanitaria de funcionamiento a Gestión de servicios sanitarios XXI, S.L., lo que efectuó al estimar el primer motivo del recurso contencioso-administrativo, relativo a la caducidad del procedimiento de revisión de oficio.

La sentencia toma como punto de partida el artículo 102 LRJAPyPAC, enmarcado en la revisión de disposiciones y actos nulos, que establece, en su número quinto, que " *Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo* ".

Seguidamente la sentencia verificó con detalle, los tiempos del procedimiento administrativo de revisión de oficio del acto de autorización de puesta en funcionamiento del establecimiento sanitario, y llegó a la conclusión de que su resolución se produjo dentro del plazo de tres meses a contar desde la incoación del procedimiento, si bien su notificación se llevó a cabo con posterioridad a ese momento -en concreto por un día- excediéndose dicho plazo.

Y tras reproducir por extenso el contenido de la sentencia núm. 453/2.011 de aquella misma Sala de instancia, recaída al conocer de la declaración de lesividad de un acto anulable, en la que se declaró caducado el procedimiento en iguales circunstancias a las del supuesto que enjuicia, declara en su fundamento tercero: "En el caso que nos ocupa nos encontramos no ante una declaración de lesividad previa a la impugnación jurisdiccional (art. 103 LRJAP -PAC) en el que se enmarca la cuestión de la caducidad del procedimiento administrativo, sino ante el procedimiento de revisión administrativa de disposiciones y actos nulos (art. 102 LRJAP -PAC). Sin embargo, entiende la Sala que la doctrina de la caducidad del procedimiento debe ser igualmente aplicable en materia de plazos, por las siguientes razones:

- a. Nos encontramos ante dos instituciones encuadradas en el mismo Título y Capítulo de la LRJAP-PAC, esto es, la revisión de los actos en la vía administrativa que se realiza de oficio por la propia administración;
- b. Por tanto en ambos supuestos existe un inicio de la actividad revisora de las propias resoluciones administrativas instada de oficio por la Administración para desdecirse de su actuación previa, siendo la única diferencia sustancial la causa de nulidad que motiva la revisión (nulidad de pleno derecho en el caso del art. 102 y anulabilidad en el del 103);
- c. Esta única diferencia motiva un distinto procedimiento que hace que en el primer caso la potestad de autotutela de la Administración permita a esta, dado el tipo de vicio del acto nulidad radical- por su propia autoridad dejar sin efecto el acto, mientras que en el segundo supuesto anulabilidad en caso de que el acto resulte favorable para los interesados- se exige la declaración judicial no tanto por la diferente intensidad del vicio como por el perjuicio que se causa a terceros (cuando la anulabilidad recae sobre actos desfavorables o de gravamen también puede hacerlo la Administración por su propia autoridad ex art. 105.1. LRJAP -PAC);
- d. Ahora bien, en las diferencias entre las instituciones de revisión de oficio de los actos no hay nada que justifique un tratamiento diferenciado a nivel procedimental en cuanto a los plazos marcados por la ley para la tramitación del expediente administrativo que conduzca a la resolución del procedimiento y su notificación;
- e. En consecuencia resulta aplicable la doctrina jurisprudencial sintetizada en el apartado anterior y consistente en la interpretación de que el plazo de duración del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos descontando los plazos de suspensión en los términos previstos legalmente- debe abarcar un plazo máximo de tres meses, por aplicación conjunta de los arts. 102.5 y 42.2 y 3, LRJAP -PAC, al tratarse de la regulación de la obligación de resolver en un procedimiento iniciado de oficio en el que el día inicial de cómputo es el del acuerdo de iniciación del procedimiento (art. 42.3.a) y el final, incluyendo la notificación (art. 42.2.), el del transcurso del plazo que marca la ley, que como señala el 102.5 es de tres meses.



f. Cabe concluir así que no es aplicable el alegado art. 58.2. LRJAP -PAC al tratarse el art. 42 norma especial que regula una específica situación, que es el plazo para cumplir la obligación de resolver y notificar en procedimientos iniciados de oficio, frente a la general de notificar en un máximo de diez días desde que se produce un acto".

SEGUNDO.- La Comunidad Autónoma del País Vasco interpone recurso de casación contra dicha sentencia, con sustento en un único motivo de casación, articulado al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, por infracción de los artículos 42.2 y 3, 58.2 y 102.5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

Muestra el recurso su disconformidad con la argumentación de la Sala de instancia, pues: "el artículo 102.5 LRJAP -PAC es norma especial respecto del artículo 42.2, pues es claro que en el 102.5 se contiene la regulación singular de un procedimiento específico (el de revisión de actos nulos) iniciado de oficio y para esta concreta modalidad de procedimiento iniciado de oficio el texto legal explícitamente prevé la caducidad sólo cuando el plazo de tres meses se vea superado 'sin dictarse resolución', pero nada dice de notificarla, luego dicho silencio no puede ser completado acudiendo al artículo 42.3 -pues en este se engloban los 'otros procedimientos iniciados de oficio que no son el de revisión de actos nulos- sino que habrá que acudir necesariamente al artículo 58.2 de la Ley, único precepto que impone un plazo para la notificación del acto dictado, como ocurre en el caso de autos, dentro del plazo previsto al efecto por la Ley".

De igual manera, el motivo de recurso expresa que no es acertada la doctrina que por remisión realiza a la caducidad en el procedimiento de declaración de lesividad, previsto en el art. 103 LRJAPyPAC, dadas las diferencias existentes entre dicho instituto y el de revisión de oficio de los actos nulos, como es que éste último carece de la previsión que no pueda declararse la revisión una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

Por el contrario, la entidad Gestión de servicios sanitarios XXI. S.L., se opuso al motivo de casación, razonando que el régimen configurado por el art. 44.2 de la Ley 30/1992, respecto de los procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos gravosos a los administrados, no admite excepción alguna y, en todo caso, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa produce la caducidad del expediente. Por tanto, "así las cosas, la falta de mención expresa por el art. 102.5 Ley 30/1992 a la notificación de la resolución que ponga fin al expediente dentro del plazo máximo de duración del procedimiento difícilmente puede interpretarse, como se propugna, en el sentido de que la caducidad dependa exclusivamente de que no haya recaído la resolución del expediente, esto es, de que el dictado de la resolución 'pare el reloj' del cómputo temporal de duración máxima del expediente. Esta lectura introduce una quiebra en el régimen de aplicación del art. 44.2 Ley 30/1992 no respaldada en el enunciado de la norma, contradice la finalidad perseguida por el legislador al conferir carta de naturaleza a la caducidad como técnica de protección del administrado frente a la duración de los procedimientos de la naturaleza del que es objeto de discusión y pugna con la doctrina jurisprudencial elaborada -y consolidada- en su aplicación".

Aduce, por fin, la oposición al recurso de casación que la perención de los procedimientos iniciados de oficio fue instituida como un verdadero derecho ciudadano, a modo de correctivo de la pasividad de la Administración en menoscabo para la seguridad jurídica en la tramitación de este tipo de procedimientos, y reseña los distintos supuestos en los que este Tribunal Supremo ha reconocido que es la fecha de notificación de la resolución que pone fin al expediente la que marca el día final en el cómputo del plazo de la caducidad del procedimiento.

TERCERO.- El recurso de casación reprocha a la sentencia la vulneración de los artículos 42.2 y 3; 58.2 y 102.5 de la Ley 30/1992, y de la jurisprudencia que los interpreta, si bien con anterioridad a la resolución de lo que plantea el motivo pretende que efectuemos las siguientes precisiones sobre la técnica casacional.

En primer lugar, el recurso de casación afirma que la sentencia que recurre vulnera la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, si bien el motivo se articula de forma insuficiente, al ser exigencia para que la alegación de infracción de la Jurisprudencia sea eficaz, que la parte recurrente haga un estudio de las circunstancias fácticas específicas concurrentes en la sentencias de este Tribunal dictadas como vulneradas, lo que a su vez ha de permitir, en función de las mismas y de las propias del caso litigioso, advertir el apartamiento injustificado de la solución propugnada; por el contrario, el presente escrito de interposición carece por completo de la cita jurisprudencial que es vulnerada por la sentencia al resolver en la forma y modo en que lo hizo y, en consecuencia de ningún razonamiento añadido que ponga en comparación los casos examinados con el que ahora nos ocupa, tratándose así de un argumento vacío de contenido e insusceptible de otra respuesta que no sea su desestimación por la razón que dejamos expuesta.

Sucede de igual manera respecto del extremo del recurso que quiere poner de manifiesto las diferencias del procedimiento de revisión de oficio con el de lesividad, por cuanto la sentencia no hizo descansar en esto su razonamiento para llegar a la conclusión de que el plazo de duración de la revisión de los actos nulos



comprende el plazo máximo de tres meses para resolver y notificar la resolución, como en la aplicación de las disposiciones comunes de la Ley 30/1.992, de manera que el precedente que cita la sentencia recurrida, al haber conocido el mismo Tribunal de esta misma situación respecto un procedimiento de lesividad, lo es en apoyo de su argumento y no como fundamento de la decisión.

CUARTO .- Despejado el motivo del recurso de aquellas cuestiones, cabe ya resolver lo que en esencia cuestiona, que es el criterio de la sentencia de instancia de adoptar como día final para el cómputo del plazo de la caducidad la fecha de notificación de la resolución que declara de oficio la nulidad de pleno derecho, a pesar que, como nos recuerda el propio recurso, el precepto de la Ley 30/1.992 dedicado a la revisión de oficio no contempla de manera específica esta previsión al establecer, en el número quinto del artículo 102, que *" Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo "*. Motivo que desestimamos, conforme el reiterado entendimiento que sobre la cuestión viene realizando este Tribunal Supremo, y que los términos del recurso no nos llevan a alterar.

La caducidad o perención del expediente administrativo no susceptible de producir efectos favorables al interesado, es un instrumento tendente a la evitación de la pendencia indefinida del expediente administrativo productor de actos de gravamen al interesado destinatario, ante la objetiva paralización de su trámite no provocado por el interesado, y que provoca el archivo de oficio de las actuaciones en el supuesto de no haber sido notificada la resolución en el plazo máximo de duración del procedimiento. Dicho esto, no está en cuestión que la revisión de oficio sea un procedimiento susceptible de provocar efectos desfavorables a la titular del establecimiento sanitario de ver declarada nula la autorización de funcionamiento; tampoco que la resolución que declaró la nulidad de la autorización sanitaria de funcionamiento se produjo con anterioridad al transcurso del plazo de tres meses desde su inicio, pero se notificó con posterioridad. Es únicamente lo discutido si para la fijación del día final del cómputo de la caducidad procedimental cabe considerar otra fecha distinta a la de notificación de la resolución que declaró la nulidad de pleno derecho de la autorización de funcionamiento del establecimiento sanitario, que fue objeto del procedimiento de revisión de oficio en el caso que nos ocupa.

Pues bien, la fecha computable a los presentes efectos no ha de ser la establecida en el seno del procedimiento por la Administración sin conocimiento de su destinatario, sino precisamente, a pesar que el tenor literal de la disposición no lo exija, la de notificación de la resolución del expediente, y ello es así por evidentes razones de seguridad jurídica de una actuación que requiere de su conocimiento por su destinatario, de manera que es unánime la jurisprudencia que identifica la notificación de la resolución que pone fin al expediente como el *dies ad quem* del cumplimiento de la obligación de su resolución y, por tanto, de la fecha final para el cómputo de la caducidad del procedimiento.

Así lo establece de modo reiterado la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en relación con la ordenación general de la caducidad del procedimiento en la Ley del Procedimiento Administrativo Común con anterioridad a su reforma mediante Ley 4/1999, en la que su redacción tampoco contemplaba de manera explícita la notificación de la resolución como la culminación de la obligación de resolver el expediente dentro del plazo máximo establecido por la norma con rango de Ley, de la que es exponente a título de ejemplo la Sentencia de cinco de octubre de mil novecientos noventa y ocho (recurso 7.270/1.992), reiterando las de veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y dos (recurso 2.204/1.990), once de noviembre de mil novecientos noventa y seis (recurso 11.254/1.990), veintisiete de junio de mil novecientos noventa y siete (recurso 13.206/1.991) y veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho (recurso 939/1.993), al declarar que *<< se requiere para la interrupción del plazo de caducidad del procedimiento sancionador la notificación de la actuación administrativa de que se trate, salvo que se pudiera apreciar, que no es el caso presente, una reticente resistencia del interesado a la recepción del acto de comunicación que determinase una dilación indebida en el cumplimiento de la finalidad de la norma y principios aludidos que tienden a garantizar el oportuno y adecuado conocimiento de la actuación administrativa >>*. Y así quedó positivamente reafirmado tras la modificación de la Ley operada en la determinación de los días inicial y final del cómputo de la caducidad, aquí de plena aplicación, al establecer sus artículos 42.2 y 3 y 44.2 para los procedimientos iniciados de oficio que, el plazo se cuenta desde la fecha del acuerdo de iniciación, y que el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa produce la caducidad del procedimiento en que la Administración ejercite potestades susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, estableciéndose así un régimen unitario sobre la perención de los procedimientos administrativos, cuya lógica no puede entenderse sin la consideración del artículo 58.4 por el que, a los efectos de entender cumplida la obligación de notificar la resolución dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, es suficiente el intento de notificación debidamente acreditado (conforme ha sido precisado en Sentencias de diecisiete de noviembre de dos mil tres y siete de octubre de dos mil once, recurso 128/2.002 y 40/2.010), y que sería una precisión rigurosamente inútil de atender la propuesta del recurso.



Y ésa es también la razón subyacente que nos lleva a la consideración de la aplicación de este régimen común de la caducidad tanto a otros procedimientos administrativos a falta de norma expresa (supuesto a que se refieren nuestras Sentencias de doce de noviembre de dos mil uno , veintiuno de julio de dos mil cuatro y veinticuatro de octubre de dos mil siete, recursos 256/2.000 , y 74/2.003), sin que la literalidad de ésta parezca querer subordinar la caducidad a la fecha de la resolución, que no puede interpretarse de manera aislada, sino en coordinación con la regulación común del procedimiento administrativo y lo que demanda la aplicación del principio de seguridad jurídica que la inspira (Sentencias de treinta y uno de marzo de dos mil ocho y cuatro de octubre de dos mil doce, recurso 6.465/2.003 y 2.427/2.010).

A la luz de las anteriores consideraciones cabe concluir que la previsión que el procedimiento de revisión de actos nulos iniciado de oficio caduca en el supuesto de no dictarse resolución una vez transcurridos tres meses desde su inicio, no puede entenderse fuera de la lógica del régimen común del procedimiento administrativo, que determina que es la fecha de notificación de la resolución, y no la de ésta, la que hace derivar los efectos del incumplimiento de la obligación de resolver, que, en el presente supuesto, relativo a un procedimiento iniciado de oficio para la declaración de nulidad de la autorización de funcionamiento de un establecimiento titularidad de la recurrente en la instancia, resultó decisivo para la caducidad del procedimiento, conforme fue declarado en la sentencia recurrida.

Procede en consecuencia desestimar el presente recurso de casación.

QUINTO .- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , procede imponer las costas de este recurso de casación a la parte recurrente, si bien, en uso de la facultad que confiere el número 3 de ese mismo precepto se declara como cantidad máxima a reclamar por la partida de minuta de la Letrada de la parte recurrida la de 3.000 euros, dada la naturaleza del asunto y el criterio sentado por esta Sala en el supuesto citado como similar.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD

EL REY

Y POR LA POTESTAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación **núm. 804/2.012** , interpuesto por la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra la sentencia de diecisiete de enero de dos mil doce de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en el País Vasco, recaída en el recurso contencioso administrativo número 577/2.010 , que queda firme. Con expresa condena en costas a la parte recurrente, hasta la cantidad máxima fijada en el fundamento quinto de esta Sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.