



Roj: **STS 832/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:832**

Id Cendoj: **28079130032019100072**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **12/03/2019**

Nº de Recurso: **676/2018**

Nº de Resolución: **317/2019**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 317/2019

Fecha de sentencia: 12/03/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **676/2018**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Vista: 26/02/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Cordoba Castroverde

Procedencia: TRIBUNAL DE CUENTAS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: AVJ

Nota:

R. CASACION núm.: **676/2018**

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Cordoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 317/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor



D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 12 de marzo de 2019.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número **676/2018**, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Cristina Deza García, en nombre y representación de don Herminio y con la asistencia del Letrado don Ignacio Juárez Chicote, contra la sentencia nº 31/2017, de 6 de noviembre de 2017, dictada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, en el recurso 39/2015; sentencia que desestima el recurso interpuesto contra la resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de julio de 2015 finalizadora del expediente de responsabilidad contable de conformidad con el RD 700/1988, de 1 de julio.

Ha intervenido como parte recurrida el Abogado del Estado, en la representación que ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Cordoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La representante legal de D. Herminio interpone recurso de casación contra la sentencia nº 31/2017, de 6 de noviembre de 2017 del Tribunal de Cuentas que desestimó el recurso interpuesto al amparo del artículo 41.2 de la LO 2/82 contra la resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de julio de 2015, dictada en el expediente de responsabilidad contable, de conformidad con el RD 700/1988, de 1 de julio.

SEGUNDO. Mediante Auto de 23 de abril de 2018 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en determinar la cuestión atinente al plazo máximo de tramitación y resolución de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, regulados por el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio; en concreto, determinar si dichos expedientes están o no sujetos al plazo de tres meses establecido por el artículo 42.3 LRJPAC.

TERCERO. La parte recurrente formalizó la interposición de su recurso de casación argumentando, en síntesis, que:

1º La sentencia recurrida infringe los artículos 42.3 , 44.2 y 87.1 Ley 30/1992 (actualmente, artículos 21.2 , 25.1.b) y 84.1 ley 39/2015), puestos en relación con el RD 700/1988, de 1 de julio y la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992 .

El expediente de responsabilidad contable fue incoado por resolución del Ministro de Hacienda y AAPP de 2 de febrero de 2015, siendo el plazo máximo legal para su tramitación y resolución de tres meses, es decir, hasta el 2 de mayo de 2015.

Así resulta de la interpretación literal y finalista del artículo 42.3 Ley 30/1992 entonces aplicable (hoy, artículo 21.3 Ley 39/2015) que señala con claridad meridiana que si la norma procedimental aplicable -en nuestro caso el RD 700/1988, de 1 de julio- no contiene previsión expresa sobre el plazo máximo de duración del procedimiento, ésta será de tres meses.

Siendo claro que ninguna previsión contiene la norma procedimental específica, el plazo máximo para la tramitación y notificación de la resolución finalizadora del procedimiento de responsabilidad contable terminó el 2 de mayo de 2015. Al tratarse de un procedimiento administrativo iniciado de oficio y susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen en la esfera del particular, la culminación de este lapso temporal tiene como consecuencia directa e inmediata -efecto ex lege, artículo 44.2 LRJPAC- la caducidad.

2º El establecimiento de plazos máximos de tramitación procedimental es una exigencia imperativa fundada en razones de seguridad jurídica.

La interpretación de la norma -literal y finalista- no puede contravenir o subvertir el objetivo buscado por el legislador.

La previsión procedimental común y básica que establecen los artículos 42.3 LRJPAC y 21.3 LPAC responde a un fundamento básico de seguridad jurídica: un procedimiento administrativo no puede demorarse en su tramitación indefinidamente, lo que supondría una quiebra indudable de los derechos e intereses legítimos de los particulares. En respuesta a esa incertidumbre, el legislador ha introducido una regla de cierre en atención a la cual lo que el particular solicite deberá entenderse estimado o desestimado por silencio -según proceda-;



y lo que la Administración haya iniciado de oficio y pueda traducirse en un acto desfavorable, caduca, esto es, se extingue, perdiendo toda su eficacia y virtualidad.

Por lo tanto, no sólo el criterio literal de interpretación, sino también el criterio finalista conduce a la misma conclusión: la falta de indicación expresa de un plazo máximo de duración del procedimiento de responsabilidad contable -es decir, en defecto de la primera regla de seguridad jurídica- implica la aplicación de la regla subsidiaria establecida por la norma procedimental general -plazo de tres meses, operatividad de la segunda regla de seguridad jurídica-.

3º Insuficiencia e improcedencia de las dos razones manejadas por el juzgador a quo en orden a determinar el plazo máximo del procedimiento de responsabilidad contable.

a) Por lo que respecta a de la suma de los plazos parciales argumenta que ninguna relevancia tiene el resultado de dicha suma, por la sencilla razón de que el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, es anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Y es que, si la norma reglamentaria no contempla un plazo expreso, los posibles plazos parciales asignados a las posibles vicisitudes procedimentales son inoperantes frente a las previsiones máximas que contempla la LRJPAC, norma posterior y de superior rango.

Además, argumenta que la suma de los plazos parciales no es concluyente y permitiría incluso exceder del máximo de seis meses, entre otras razones porque hay multitud de trámites para los que no se contempla un plazo concreto o específico. Así ocurre, por ejemplo, en el artículo 4, plazo para notificar la incoación del expediente; artículo 8, plazo del que dispone el Instructor para formular el pliego de cargos; artículo 10.3 plazo para remitir el expediente a la Unidad de responsabilidades Administrativas; artículo 10.4, plazo para practicar diligencias adicionales; artículo 11, plazo para remitir al Servicio Jurídico del Estado, para la emisión por de su informe, para remisión del expediente por éste a la Unidad de responsabilidades Administrativas; artículo 11 *in fine*, plazo para redactar la propuesta de resolución por la Inspección general y de remisión por ésta al Ministro para resolución.

Quiere esto decir que no hay en el RD 700/1998 un criterio normativo previo sobre la duración máxima y que la indicación de trámites posibles, en algunos de ellos con plazos asociados, no busca la finalidad que señala el artículo 42.3 Ley 30/1992. El hecho de que, en nuestro caso, la duración haya sido en unos pocos días inferior a seis meses no es fruto de una decisión deliberada -téngase en cuenta que, al inicio del expediente, la Administración no indicó la duración del procedimiento como viene legalmente obligada a hacer- sino que más parece una casualidad.

En cualquier caso, lo que importa es que el RD 700/1988 no expresa un plazo máximo cerrado y concluyente, que respete el criterio de certidumbre y seguridad jurídica que la Ley impone. En ese caso, a falta de otro expreso, es claro que opera el plazo de tres meses.

b) Tampoco considera admisible el criterio de la naturaleza o analogía procedimental; y ello, aunque el procedimiento de responsabilidad contable no tiene naturaleza sancionadora, sino que se orienta a la reparación de un daño.

Son diferentes las resoluciones jurisdiccionales que así lo indican, de manera que debe negarse que en un expediente como el que nos ocupa tenga virtualidad la duración máxima señalada para los procedimientos sancionadores por el artículo 20.6 RD 1398/1993, de 4 de agosto (esto es, plazo de 6 meses).

El criterio manifestado por la representación procesal de la Administración choca incluso con el criterio general sostenido por el Servicio Jurídico del Estado. Sirva, por todos y por su contundencia, lo señalado en el Dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de fecha 17 de noviembre de 1997 (ref.: AEH-Intervención General 2/97) en el que se señala que con la responsabilidad contable "no se actúa ni se satisface una pretensión punitiva o sancionadora, sino una pretensión indemnizatoria de los perjuicios causados a los bienes y derechos de la Hacienda Pública (art. 144.3 TRLGP) [aunque] el hecho generador de la responsabilidad contable es una infracción".

En este sentido, el propio TCu sostiene igual criterio -contradictorio con el que declara la Sentencia recurrida- en otras resoluciones. Así, por ejemplo, la Sentencia TCu Sala de Justicia 13/11, de 21 de julio de 2011: "hay que recordar, en primer lugar, que el contenido de la responsabilidad contable [...] no tiene carácter de responsabilidad sancionadora ni tampoco tiene por objeto la censura de la gestión. Así lo ha declarado, reiteradamente, esta Sala de Justicia (Sentencias de 1 de julio y 18 de noviembre de 2010)". También el Tribunal Supremo en Sentencias de 21 de julio de 2004 y 2 de noviembre de 2005, interpretando las previsiones de la LGP y del RD 700/1988 ha indicado que "se pone así de relieve el carácter meramente indemnizatorio o resarcitorio de la responsabilidad contable".

De esta forma considera que:



- a) El 3 de mayo de 2015 el expediente caducó pues habían transcurrido tres meses desde su incoación por Resolución de 2 de febrero de 2015.
- b) Los plazos de tramitación ni se suspendieron, ni se ampliaron, posibilidades que la LGS (art. 42.4) y la LRJPAC (art. 42) ofrece como solución respetuosa con la seguridad jurídica -claridad y certidumbre- en circunstancias excepcionales y motivadas.
- c) El 29 de julio de 2015 (fecha de notificación de la Resolución de 27 de julio de 2015) habían transcurrido 5 meses y 27 días.

Así pues, no hay duda de que la Sentencia TCu recurrida yerra cuando aplica al expediente de responsabilidad contable el plazo máximo de duración previsto para el procedimiento administrativo sancionador; y no sólo por la divergente naturaleza de ambos tipos de procedimientos, sino sobre todo y principalmente, porque a la vista del claro contenido del artículo 42.3 LRJPAC (actual artículo 21.3 Ley 39/2015) la naturaleza del procedimiento es irrelevante para determinar el plazo máximo de duración del mismo: la ley acoge el criterio del señalamiento expreso por la propia norma procedimental, no el criterio de la naturaleza. A falta de otro plazo expreso en la propia norma aplicable, opera el de tres meses que la propia Ley señala, no el que pueda señalar o no otra norma que puede o no ser de aplicación. La Ley, que pudo hacerlo, rechazó la remisión y acogió un criterio de máxima seguridad jurídica.

En consecuencia, la Resolución de 27 de julio de 2015 que la Sentencia de 6 de noviembre de 2017 declara ajustada a Derecho vulnera el artículo 42.3.a) y 44.2 LRJPAC (actual artículo 25.1.b) Ley 39/2015) e incurre en vicio de nulidad radical.

4º La opción legislativa por la seguridad jurídica no impide, ni limita, la posibilidad de un desarrollo posterior -legislativo o reglamentario, según proceda- que respecto del procedimiento de responsabilidad contable (RD 700/1988) no ha existido. Las consecuencias de ello no pueden trasladarse, en forma de inseguridad o alargamiento voluntarista de plazos, a los ciudadanos.

La regla legal señala la duración máxima de un procedimiento -independientemente de su naturaleza- será de tres meses si no hay previsión expresa; y aquí, nada dice la LGP, ni el RD 700/88 que la desarrolla en este punto. No ocurre así en otros ámbitos normativos, donde aplicando las previsiones legales -posibilidad de plantear otros plazos, pero siempre de forma clara y expresa, sin merma de la seguridad jurídica- se han declarado expresamente otros plazos.

El legislador y/o la propia Administración del Estado ha tenido tiempo suficiente para regular en el ámbito de la responsabilidad contable un plazo que rige por defecto para dotar de claridad y seguridad jurídica a la tramitación de todos los procedimientos (tres meses) y no lo ha hecho.

El criterio correcto que deriva de la Ley procedimental ya fue declarado por el propio TCu en otras decisiones, como ocurre con la Sentencia TCu 15/2010, de 8 de julio : "efectivamente, el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable no establece plazo para la resolución del expediente por lo que resulta de aplicación el plazo general de tres meses previsto en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 , contados desde la fecha del acuerdo de iniciación".

Por ello, entiende que si el procedimiento de responsabilidad contable que nos ocupa se inició el 2 de febrero de 2015 y plazo máximo para su resolución era el de tres meses (a falta de previsión expresa en el propio RD 700/1988 rige la segunda regla de seguridad jurídica) la no resolución en plazo implicó de manera directa y automática -artículo 44.2 LRJPAC- la caducidad del procedimiento que se produjo ex lege el día 2 de mayo de 2015; efecto jurídico procedente cuando se trata, como ocurre, de un procedimiento iniciado de oficio, susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen en la esfera del particular.

Esta situación obligaba al Ministro de Hacienda a declarar la caducidad y el archivo de las actuaciones, por lo que solicita la nulidad radical de la resolución extemporánea de 27 de julio de 2015 y así debió declararlo la Sentencia de 6 de noviembre de 2015.

5º Finalmente alega el automatismo de la caducidad como efecto ex lege querido por el legislador.

La doctrina de los Tribunales en esta materia no puede ser más clara: el plazo de caducidad es un término esencial cuyo cumplimiento y efectos se produce ex lege y se impone, por razones

de seguridad jurídica, a cualquier otro pronunciamiento de la resolución finalizadora del expediente.

CUARTO. El Abogado del Estado se opone al recurso.

Según el recurrente, el plazo de caducidad del expediente administrativo de responsabilidad contable por las infracciones previstas en el título VII a la LGP es de tres meses, toda vez que el RD 700/1988, de 1 de julio,



que regula el procedimiento, no establece ningún plazo de duración máxima, por lo que resulta de aplicación el plazo establecido por el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 (actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015), conforme al cual "cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijan el plazo máximo, éste será de tres meses".

A su juicio, dicho planteamiento no es admisible. Como señala con toda corrección la sentencia recurrida, el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable, derivada de las infracciones previstas en el título VII de la LGP, establece una tramitación superior a tres meses, ya que los distintos trámites previstos suponen que la tramitación de dichos expedientes, aún si tener en cuenta posibles incidencias, sea superior a los tres meses.

Así, en el citado Real Decreto 700/1988 se prevén: 15 días tras la notificación del pliego de cargos para alegaciones del inculpado (artículo 8); 1 mes para la práctica de prueba, que, en su caso, que podrá ser ampliado por el Instructor en los términos del artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo; 10 días, tras darle vista del expediente, para que el inculpado pueda alegar lo que estime pertinente a su defensa y aportar cuantos documentos considere de interés (artículo 9.3.); 10 días para formular la propuesta de resolución (art. 10.1.); otros 10 días para que el inculpado pueda alegar cuanto considere conveniente en su defensa (artículo 10.2.); 10 días más para que recibido el expediente en la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, y ordenado, en su caso, al Instructor la práctica de diligencias adicionales, que se consideren necesarias para la resolución, una vez efectuadas tales diligencias, se dé vista de lo actuado al interesado, a fin de que alegue cuanto estime conveniente (artículo 10.4). A estos plazos se añaden los días necesarios para la notificación y recepción de las distintas propuestas y alegaciones. Por lo que la duración de dicho procedimiento supone la aplicación necesariamente de un plazo superior a los tres meses.

Ello determina que no puede entenderse aplicable el plazo de tres meses que establece el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 a falta de regulación específica, ya que en el presente caso la regulación específica de este procedimiento establece un plazo superior a tres meses, por lo que no nos encontramos ante un supuesto de ausencia de previsión normativa, con la correspondiente aplicación del referido plazo de tres meses. Por el contrario, en el presente caso, atendiendo a la regulación concreta del procedimiento establecido, rige el principio general de que el plazo máximo para resolver no puede exceder de seis meses.

El establecimiento de dichos plazos, más amplios, que los generales, contemplados por la legislación específica que regula el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad contable, responde, obviamente, a una finalidad de garantía o de tutela de los derechos del interesado contra el que se dirige el procedimiento de responsabilidad contable, a fin de que por éste puedan hacerse valer adecuadamente sus derechos en el correspondiente procedimiento. Pues con independencia de si se trata o no de un procedimiento sancionador, sobre lo que existe jurisprudencia del Tribunal Supremo contradictoria, lo cierto es que ambos procedimientos responden al mismo fin de extensión de garantías de los afectados por las mismas, con el consiguiente incremento de los plazos de tramitación, lo que justifica que en ambos casos no resulte de aplicación el plazo máximo de duración del procedimiento de tres meses.

QUINTO. Por providencia de 6 de noviembre de 2018, se acuerda, de conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, haber lugar a la celebración de vista pública, por providencia de 13 de diciembre de 2018, se señaló este recurso para vista pública el día 26 de febrero de 2019, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El presente recurso de casación impugna la sentencia nº 31/2017, de 6 de noviembre de 2017 del Tribunal de Cuentas que desestimó el recurso contra la resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de julio de 2015, dictada en el expediente de responsabilidad contable, de conformidad con el RD 700/1988, de 1 de julio.

SEGUNDO. La presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión, en determinar el plazo máximo de tramitación y resolución de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, regulados por el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio; en concreto, determinar si dichos expedientes están o no sujetos al plazo de caducidad de tres meses establecido por el artículo 42.3 LRJPAC.

La sentencia del Tribunal de Cuentas impugnada en casación, rechaza la alegación de caducidad del procedimiento, en base a varias consideraciones que expuestas sintéticamente serían las siguientes:

- El Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, establece una serie de plazos de tramitación para este tipo de actuaciones administrativas que, aún sin tener en cuenta posibles



incidencias, supone que dicha tramitación se desarrolle en un plazo superior a los tres meses, por lo que no sería de aplicación a este particular el plazo general de tres meses previsto por la Ley 30/1992, en su artículo 42.3.a). Si se añaden a estos plazos los días necesarios para la notificación y recepción de las distintas propuestas y alegaciones resulta evidente que el plazo de tres meses, previsto con carácter general, se muestra imposible de cumplir, por lo que resultaría de aplicación el plazo establecido, a sensu contrario, en el artículo 42.2 de la repetida ley 30/1992, toda vez que el Real Decreto 700/1988 sí fija plazos, y, por lo tanto, el expediente no habría caducado por sobrepasar los tres meses.

- El artículo 44 de la Ley 30/1992 *in fine* dispone "En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución". Y en este caso, la resistencia del recurrente a la hora de recibir las notificaciones desde el momento de iniciación del expediente ha retrasado su tramitación por lo que en este caso está justificada la dilación en resolverlo.

- El artículo 92.4 de la Ley 30/1992 dispone "Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento". Teniendo en cuenta que ya se había declarado la caducidad del expediente anterior y las especiales circunstancias que concurrían en el expediente, como son su complejidad y la existencia de abundante documentación, a lo que hay que añadir que la integridad de los fondos públicos es una cuestión de interés general, debemos considerar que resultaba sumamente conveniente que se resolviera la cuestión planteada por la gravedad de los hechos y las responsabilidades que se podían derivar de los mismos. Una nueva declaración de caducidad sólo hubiera retrasado de nuevo la resolución final sin beneficio para ninguno de los interesados. Por todo ello debe considerarse justificada la no declaración de la caducidad del expediente.

- El criterio fijado por el Tribunal de Cuentas, respecto del plazo para la práctica de las actuaciones previas previstas en el artículo 47 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas por parte del Delegado Instructor, afirma que "se trata de plazos indicativos cuyo incumplimiento no determina la caducidad del trámite ni del procedimiento, al tratarse de meras actuaciones de instrucción, de naturaleza preparatoria o previa, sin que exista precepto alguno que sancione la no terminación de las actividades del órgano instructor, en el plazo establecido, con la preclusión del trámite o la extinción del procedimiento". Y si bien afirma que el citado precepto no es de aplicación directa al caso, añade que "esta doctrina sí tiene valor como argumento favorable a una interpretación flexible de la norma sobre el plazo objeto de alegación por el recurrente".

- Existen sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, (entre ellas las sentencias de 21 de julio de 2004 y de 2 de noviembre de 2005), en las que se califica el procedimiento derivado de los apartados b), c), d), f), y g) del artículo 177 de la Ley General Presupuestaria como procedimiento administrativo sancionador, por lo que resulta aplicable el plazo para su tramitación de seis meses, tal como dispone el artículo 42.2 de la Ley 30/92.

TERCERO . Consideraciones generales sobre el instituto de la caducidad.

Este Tribunal Supremo ha tenido ocasión de analizar el instituto de la caducidad de los procedimientos administrativos en numerosas ocasiones, entre las más recientes cabe citar la STS nº 438/2018, de 19 de marzo (rec. 2054/2017).

En la citada sentencia ya recordábamos que el ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones (artículo 44.2 de la Ley 30/1992), lo que no impide la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

La caducidad del procedimiento se constituye así como una forma de terminación del procedimiento que penaliza la falta de diligencia de la Administración en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver. La esencia de la caducidad de un procedimiento es que queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo. Ello motiva que numerosas sentencias de este Tribunal hayan venido sosteniendo la invalidez de las resoluciones administrativas dictadas en un procedimiento caducado, al entender que "debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida" (STS, de 24 de septiembre de 2008, rec. 4455/2004), o como se sostiene en la STS de 3 de febrero de 2010 (rec. 4709/2005) la obligación impuesta en una resolución administrativa dictada en un procedimiento caducado "ha perdido su soporte procedimental, y, por tanto, también, su validez y



eficacia". Es más, en nuestra STS nº 9/2017, de 10 de enero (rec. 1943/2016) se afirmaba que "el procedimiento caducado se hace inexistente".

Los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC). De modo que, si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo. Así se establece también en el art 95.3 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015) en el que se afirma "los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción" y se añade "En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado". En definitiva, tanto en la Ley 30/1992 como en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo común, disponen que la caducidad conlleva la necesidad de reiniciar un nuevo procedimiento para poder dictar una resolución administrativa válida.

Por ello, en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, tal y como dispone el art. 42.1 y 44.2 de la Ley 30/1992 .

CUARTO. Sobre el plazo de caducidad aplicable al procedimiento de reintegro.

Ni la Ley General Presupuestaria (art. 180) ni el Real Decreto 700/1988 por el que se regulan los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, establecen plazo de caducidad para este procedimiento, existiendo en este punto acuerdo de las partes.

La ausencia de un plazo de caducidad para este procedimiento en las normas especiales que lo regulan no puede determinar, tal y como hemos señalado anteriormente, que este procedimiento no quede sometido a plazo alguno para tramitarlo y resolverlo, ello sería contrario al principio de seguridad jurídica.

Nuestro ordenamiento jurídico establece para estos casos una cláusula de cierre, prevista en el art. 42 de la Ley 30/1992 , en que tras señalarse que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos afirma en su párrafo segundo y tercero lo siguiente:

"2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses [...]"

Por ello, en aquellos supuestos, como el que nos ocupa, la norma específica que regula el procedimiento no establezca un plazo máximo para resolverlo, se aplica el plazo de tres meses.

La aplicación supletoria del plazo máximo de duración de tres meses en los procedimientos de responsabilidad contable ha sido cuestionada en este litigio, con carácter general, desde diferentes perspectivas:

En primer lugar, al considerar que, en todo caso, resultaría aplicable el plazo de seis meses por aplicación del art. 42.2 de la Ley 30/1992 ; en segundo lugar, por entender que el procedimiento tendría naturaleza sancionadora por lo que sería aplicable el plazo de seis meses previsto en el art. 20.6 del Real Decreto 1398/1993 ; en tercer lugar, por entender que la norma que regula este procedimiento establece unos plazos para sus trámites que superan los tres meses por lo que no resultaría posible cumplir con dicho plazo de caducidad.

Por lo que respecta a la primera alegación es preciso señalar que la previsión legal contenida en el art. 42.2 de la Ley 30/1992 no está fijando un plazo de seis meses que opere de forma supletoria para los procedimientos administrativos a falta de una regulación expresa, a modo de cláusula de cierre del sistema, sino un límite que opera respecto a las normas reglamentarias cuando éstas regulen un plazo de caducidad. O, dicho de otra forma, esta previsión opera cuando el plazo de caducidad está regulado por una norma. Ahora bien, cuando las normas reguladoras, como es el caso, no fijen un plazo máximo, el plazo es el de tres meses, ex artículo 42.3 de la expresada Ley . Así lo señaló ya la STS de 23 de mayo de 2014 (rec. 362/2011).



En segundo lugar, se alega que el procedimiento de reintegro, tramitado conforme al Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, tiene naturaleza sancionadora, lo que determinaría la aplicación del plazo de 6 meses a tenor de lo dispuesto en el art. 20.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 agosto .

Tal alegación tampoco puede ser compartida. La responsabilidad contable está dirigida a obtener la reparación de los daños y perjuicios causados al Erario Público, por lo gestores de fondos públicos o perceptores de subvenciones u otras ayudas del sector público. A esta responsabilidad se refiere el artículo 49.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas , cuando señala que:

"La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector [...]".

Este procedimiento tiene carácter meramente patrimonial, razón por la que resulta compatible con la potestad disciplinaria y con la jurisdicción penal - artículo 18.1- de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982 y art. 1 del RD 700/1988 establece que "La responsabilidad contable será independiente de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por los mismos hechos y se exigirá en expediente separado".

Aunque alguna sentencia ha sido dudosa al abordar la naturaleza de este procedimiento. Así, la STS, de 21 de julio de 2004 (rec. 1937/2002) inicialmente afirmaba que la "Responsabilidad contable con obligación de reparar el daño a la Hacienda Pública que, por tanto, corresponde exclusivamente enjuiciar al Tribunal de Cuentas (art. 143 LGP) en el correspondiente proceso cuando se trate de una de las acciones u omisiones culpables tipificadas en el apartado a) del art. 141.1 LGP. Mientras el resto de las infracciones contenidas en los apartados b), c), d) f) y g) del citado art. 141 LGP se dirimirán en el correspondiente procedimiento administrativo sancionador dirigido contra el sujeto infractor siguiendo las normas contenidas en el mencionado RD 700/1988, de 1 de julio [...]".

Pero más adelante añadía que "Es, por tanto, perfectamente compatible la dualidad del procedimiento administrativo sancionador y del procedimiento de reintegro, del mismo modo que lo es la potestad disciplinaria y la jurisdicción contable o la actuación de la jurisdicción penal y la jurisdicción contable (art. 18 LOTCu, STS 25 de octubre de 2002) al ostentar categorías jurídicas distintas y bienes jurídicos protegidos de diferente naturaleza. Se contempla el mismo hecho desde diferentes perspectivas sin que por ello padezca el principio "no bis in idem". O, como se afirma en la Sentencia de este Tribunal de 23 de octubre de 1996 , reiterado en la de 1 de marzo de 2003 "También es posible que no exista delito de malversación y sin embargo si sea exigible la responsabilidad por alcance. Sobre esta última responsabilidad, el Juez penal no puede pronunciarse. Es una competencia reservada ex lege al Tribunal de Cuentas". Se pone así de relieve el carácter meramente indemnizatorio o resarcitorio de la responsabilidad contable". Doctrina que se reitera en la STS de 2 de noviembre de 2005 (rec. 677/2003).

La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005 (rec. 1010/2000), por el contrario, sostuvo claramente que "No estamos, como pretende el recurrente, ante un típico procedimiento sancionador, sino ante un expediente que no entraña penalidad ni sanción alguna para el responsable, sino únicamente la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados".

Y posteriormente la STS de 31 de enero de 2007 (rec. 5594/2001) afirmó claramente que la responsabilidad contable, en cuanto dirigida a la indemnización de los daños y perjuicios causados al Erario Público, por lo gestores de fondos públicos o perceptores de subvenciones u otras ayudas del sector público, no tiene carácter sancionador, sino meramente patrimonial, razón por la que resulta compatible con la potestad disciplinaria y con la jurisdicción penal - artículo 18.1- de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982 , añadiendo como conclusión:

"[...] difícilmente puede violarse la presunción de inocencia cuando existe ya sentencia penal firme que determina los hechos indicados y la autoría de los mismos, mientras que, como hemos dicho con anterioridad, el procedimiento de exigencia de responsabilidad contable no tiene carácter sancionador, ni limitativo de derechos, limitándose a fijar el importe de los daños y perjuicios que han de satisfacerse al Erario Público".

Esta misma conclusión se desprende de las propias resoluciones del Tribunal de Cuentas, que en su sentencia nº 4 de 4 de abril de 2013 afirma:



"Sin embargo, la jurisdicción contable no persigue el ejercicio de la vía de regreso para reclamar unas cantidades abonadas a los particulares lesionados por parte de la Administración causante del daño, sino que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en los artículos 38.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas y 49.1 de su Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril, el resarcimiento de los daños causados a los fondos públicos producido por quien tenga a su cargo el manejo, custodia o administración de los mismos, siempre que haya actuado con infracción dolosa, o con culpa o negligencia grave, de las normas reguladoras del régimen presupuestario o de contabilidad, y haya existido relación de causa a efecto entre la acción u omisión y el daño o perjuicio producido.

El contenido de la responsabilidad contable es el de una responsabilidad patrimonial o reparadora, que no tiene el carácter de responsabilidad sancionadora ni tampoco tiene por objeto la censura de la gestión".

Finalmente, se rechaza que el plazo de caducidad de tres meses pueda aplicarse este procedimiento por entender que la norma que lo regula establece unos plazos para sus trámites que impedirían cumplir con dicho plazo de caducidad.

El Real Decreto 700/1988 fija, en efecto, plazos respecto de algunos de sus trámites, que sumados alcanzarían 55 días, a los que habría que añadir los tiempos necesarios para otros trámites que no tienen señalado una duración determinada. Pero la dificultad de cumplir con el plazo de caducidad de tres meses previsto en el art. 42.3 de la Ley 30/1992, no puede constituirse en un argumento que nos lleve a considerar que este procedimiento no está sujeto a plazo de caducidad alguno o a aplicar un plazo carente de cobertura legal alguna. Y esta sería la conclusión que se alcanzaría de admitirse la tesis de la parte recurrente, pues la mera suma de plazos parciales de tramitación previstos en un procedimiento no crea un plazo de caducidad de un procedimiento y, además, en este caso nos encontraríamos con la dificultad añadida de que muchos de los trámites de este procedimiento no tiene señalado un tiempo concreto para su realización, por lo que estaríamos fijando un plazo de caducidad no previsto por la norma fruto de una mera improvisación.

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

Debe finalmente añadirse que, al margen de estas previsiones legales, también la jurisprudencia del Tribunal Supremo y anteriores resoluciones del Tribunal de Cuentas han sostenido la aplicación supletoria del plazo de caducidad de tres meses a este procedimiento.

Así, la STS de 20 de julio de 2005 (rec. 1010/2000), asumiendo los razonamientos del propio Tribunal de Cuentas, afirmó:

"Por tanto, la falta de resolución expresa en plazo produce, no el acto presunto cuya certificación se solicitó, sino los efectos a que se refiere el artículo 43.4 de la Ley 30/92, según el cual se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el órgano competente para dictar resolución".

Es más, el propio Tribunal de Cuentas en anteriores resoluciones ha sostenido la aplicación supletoria del plazo de caducidad de tres meses para los procedimientos de reintegro tramitados por el Tribunal de Cuentas. En tal sentido la sentencia nº 6 de 21 de marzo del 2017 de la Sala de Justicia de dicho Tribunal afirma:

"La aplicación supletoria de un plazo de caducidad de tres meses para los procedimientos de reintegro tramitados por el Tribunal de Cuentas ha sido, por otra parte, aplicada por el propio Tribunal en anteriores resoluciones. En tal sentido ni la LGP ni el Real Decreto 700/1988, establecen el plazo máximo para la resolución del expediente administrativo de responsabilidad contable, debiendo acudir, para ello, a la Ley de Procedimiento Administrativo vigente en el momento en que se incoa el expediente por el Ayuntamiento de Crevillent, en concreto la LRJ-PAC, y a lo dispuesto en el artículo 42.3 de la misma que fija el plazo general de tres meses, en los supuestos en el que las normas específicas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo. 4 Esta Sala de Justicia ha venido reiterando (entre otras, Sentencias 21/1999, de 26 de noviembre, y 15/2010, de 8 de julio) la aplicación a los expedientes administrativos de responsabilidad contable del plazo general previsto en el precitado artículo 42.3 de la LRJ-PAC para su resolución expresa, aplicación que ha sido, asimismo, considerada por el Tribunal Supremo (Sentencia de 20 de julio de 2005, RJ/2005/6855), debiendo computarse este plazo, conforme ha señalado este alto Tribunal (Sentencia de 1 de diciembre de 2009), según lo dispuesto en el apartado a) de dicho artículo, tras la redacción dada por el artículo 1.10 de la Ley 47/1999, de 13 de enero, en los procedimientos iniciados de oficio "desde la fecha del acuerdo de iniciación". 5 El artículo 44.2 de la LRJ-PAC, vigente en el momento de la tramitación del expediente administrativo incoado por el Ayuntamiento de Crevillent, disponía que el vencimiento del plazo máximo



establecido sin que se hubiera dictado resolución en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, producirá la caducidad y archivo de las actuaciones".

Por todo ello, ha de concluirse que los procedimientos de reintegro están sujetos al plazo de caducidad de tres meses previsto en el art. 44.3 de la Ley 30/1992, y en la actualidad el art. 21 apartado 3 de la Ley 39/2015.

Esta conclusión inicial nos obliga a analizar aquellas otras razones tomadas en consideración en la resolución del Tribunal de Cuentas que justificarían la inexistencia de la caducidad invocada y que se podrían sintetizar en las siguientes: a) el expediente estuvo paralizado por causa imputable al afectado; b) la aplicación del art. 92.4 de la Ley 30/1992 dada la complejidad del procedimiento y el interés general que tiene.

QUINTO. Sobre la paralización del procedimiento por causa imputable al investigado.

La resolución del Tribunal de Cuentas impugnada afirma que "la resistencia del recurrente a la hora de recibir las notificaciones desde el momento de iniciación del expediente ha retrasado su tramitación por lo que en este caso está justificada la dilación en resolverlo".

Esta contundente afirmación carece de la necesaria motivación para conocer cuales fueron estos intentos concretos de notificación y las circunstancias que lo rodearon y la especificación de los días o periodos que estuvo paralizado el expediente por esta causa.

La exigencia de especificar en la resolución administrativas las paralizaciones que podrían ser tomadas en consideración para excluir la alegada caducidad ya ha sido destacada por este Tribunal Supremo en la sentencia de 3 de julio de 2012 (rec. núm. 3736/2009), en ella se afirmaba que "para que la estimación fuera posible, la Generalidad de Cataluña hubiera debido hacer algo más de lo que ha hecho en este proceso, esto es, limitarse a afirmar, sin respaldo de prueba alguna que el expediente había estado paralizado por causa imputable al Ayuntamiento recurrido. Por el contrario, si constató que en el momento de resolver se había sobrepasado el plazo establecido para ello, en ese mismo acuerdo hubiera debido poner de manifiesto esas supuestas paralizaciones imputables a aquel Ayuntamiento que debían motivar el correspondiente descuento en el plazo establecido para resolver", doctrina que se reitera en la STS, de 6 de noviembre de 2012 (rec. 3623/2009).

SEXTO. Sobre la complejidad del procedimiento y documentación y el interés general (art. 92.4 de la Ley 30/1992).

No puede invocarse la complejidad del procedimiento para sustentar la improcedencia de aplicar el plazo de caducidad, pues al margen de que la propia resolución afirma que ya se había declarado antes la caducidad en el expediente anterior, por lo que ya existían actuaciones destinadas a investigar la actuación concreta, la complejidad de los expedientes de reintegro, o de este en concreto, no permite excluir la caducidad legalmente prevista, tal y como ha afirmado la Sentencia del Tribunal Supremo 13 de marzo de 2008 (rec. 1366/2005) "la mayor o menor complejidad de un tipo concreto de procedimientos no demanda de suyo la exclusión del instituto de la caducidad, sino la fijación en la norma oportuna (artículo 42.2 de la Ley 30/1992) del plazo máximo, adecuado a aquella complejidad, en que haya de notificarse la resolución expresa que ponga fin a este tipo de procedimientos".

Finalmente, la resolución sancionadora y la posteriormente dictada por el Tribunal de Cuentas impugnadas invocan el art. 92.4 de la Ley 30/1992, razonando que "la integridad de los fondos públicos es una cuestión de interés general, debemos considerar que resultaba sumamente conveniente que se resolviera la cuestión planteada por la gravedad de los hechos y las responsabilidades que se podían derivar de los mismos".

Este razonamiento no puede compartirse. Es cierto que el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 dispone "Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento". Pero la mención al interés general contenida en el art. 92.4 de la LRJPAC no permite entender que todo expediente administrativo destinado a obtener fondos públicos o reintegrarse de los perjuicios sufridos pueda quedar comprendido en esta excepción, pues de interpretarse en tal sentido la mayoría de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, en cuanto persiguen un interés general, o así debería ser, no estarían sujetos a los plazos de caducidad y esta interpretación laxa, de lo que es una excepción a la aplicación de la caducidad, no puede ser compartida. Como ya ha afirmado el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de junio de 2015 (rec. 2879/2013) "[...] La idea de interés general tiene allí (se refiere al art. 92.4) un significado más restringido, pues tiene que ver con la relevancia del asunto para un círculo de personas más amplio que el de los interesados en el concreto procedimiento administrativo; es decir, se trata de que la resolución que haya de adoptarse pueda ser de interés para el público en general o, al menos, para una fracción significativa del mismo", sin que tampoco en este caso pueda entenderse que concurra estas condiciones.



SÉPTIMO. Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

Así, dando respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo que se planteaba en el Auto de admisión, ha de afirmarse que el plazo máximo de tramitación y resolución de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, regulados por el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio es el de tres meses establecido por el artículo 42.3 LRJPAC.

OCTAVO. Sobre la resolución del presente litigio.

Dado que el procedimiento de responsabilidad contable dirigido contra D. Herminio se inició por resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 2 de febrero de 2015, y finalizó por resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de julio de 2015 que le fue notificada el 29 de julio, el expediente habría superado el plazo máximo de tres meses procedía declarar su caducidad, siendo nula la resolución las resoluciones dictadas.

NOVENO. Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la estimación del recurso de casación sin que se aprecien temeridad o mala fe que justifiquen la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJ.

FALLO

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

1º Estimar el recurso de casación interpuesto por D. Herminio contra la sentencia nº 31/2017, de 6 de noviembre de 2017 del Tribunal de Cuentas que desestimó el recurso interpuesto al amparo del artículo 41.2 de la LO 2/82 contra la resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 27 de julio de 2015, dictada en el expediente de responsabilidad contable, de conformidad con el RD 700/1988, de 1 de julio

Procede anular las resoluciones impugnadas declarando la caducidad del expediente administrativo.

2º No procede hacer condena en costas a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espin Templado D. José M. Bandrés Sánchez Cruzat D. Eduardo Calvo Rojas

Dª. Maria Isabel Perello Domenech D. Jose Maria del Riego Valledor D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente **D.Diego Cordoba Castroverde**, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.