

MADRID

Castellana, 216
28046 Madrid
Tel.: (34) 91 582 91 00

BARCELONA

Diagonal, 640 bis
08017 Barcelona
Tel.: (34) 93 415 74 00

BILBAO

Alameda Recalde, 36
48009 Bilbao
Tel.: (34) 94 415 70 15

MÁLAGA

Marqués de Larios, 3
29015 Málaga
Tel.: (34) 952 12 00 51

VALENCIA

Gran Vía Marqués
del Turia, 49
46005 Valencia
Tel.: (34) 96 351 38 35

VIGO

Colón, 36
36201 Vigo
Tel.: (34) 986 44 33 80

BRUSELAS

Avenue Louise, 267
1050 Bruselas
Tel.: (322) 231 12 20

LONDRES

Five Kings House
1 Queen Street Place
EC 4R 1QS Londres
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

LISBOA

Avenida da Liberdade, 131
1250-140 Lisboa
Tel.: (351) 213 408 600

LA APLICACIÓN A LA APROBACION DE OBRAS PÚBLICAS DE LA REGLA DE CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y SUS CONTUNDENTES CONSECUENCIAS

Blanca Lozano Cutanda

*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 marzo de 2012 (n.º de recurso 641/2010, ponente Diego Córdoba), aplica la regla de la caducidad a un procedimiento para la aprobación de un proyecto de obras públicas, consistente en la ejecución por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de un paseo marítimo en una playa de Cartagena.

Se trata de una Sentencia muy importante por la aplicación extensiva que hace de la regla de la caducidad de los expedientes iniciados de oficio por la Administración prevista en el artículo 44 de la Ley 30/1992.

Conforme a este precepto, en los procedimientos iniciados de oficio, se producirá la caducidad por el vencimiento del plazo máximo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa cuando se trate de "procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen". A falta de previsión expresa en la norma del plazo para resolver, se aplicará supletoriamente el de tres meses, previsto con carácter supletorio en el artículo 42.3.

En este caso, el proyecto de obras fue sometido al trámite de información pública el 20 de diciembre de 2007 y se aprobó por Resolución de la Dirección de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 13 de noviembre de 2009. Esta Resolución dio por aprobado el acuerdo de

necesidad de ocupación de los bienes incluidos en su anejo de expropiaciones.

Los recurrentes eran propietarios de locales comerciales que se iban a ver afectados por la expropiación y, entre otras razones (en cuyo análisis no entra la Sentencia), aducían la caducidad del procedimiento para la aprobación del proyecto de obras al haberse paralizado durante casi dos años.

El Abogado del Estado alegó que en el caso de los proyectos de obras no resulta de aplicación el citado artículo 44 de la Ley 30/1992 sino el 63.3 (irregularidad no invalidante de las actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido), por no ser la aprobación de un proyecto de obras un procedimiento autónomo sino una fase dentro del procedimiento más amplio que es la construcción de una obra pública, al que le seguirá la expropiación de los terrenos, la licitación y ejecución de la obra en sí.

Además, entiende el Abogado del Estado que el procedimiento para la aprobación de un proyecto de obras no puede ser calificado como sancionador ni capaz de producir efectos desfavorables, sino que produce efectos favorables para gran parte de los afectados y los ciudadanos en general.

La Sentencia no acoge estas alegaciones, y afirma que "si bien los proyectos de obras

pueden perseguir un interés general no puede descartarse que son susceptibles de producir efectos desfavorables para algunos de los afectados". Cita, en este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de deslindes de vías pecuarias y del dominio público marítimo-terrestre, en virtud de la cual:

"el artículo 44.2 LJR-PAC, después de la reforma operada por Ley 4/1999, no habla, como el anterior artículo 43.2, de procedimientos iniciados de oficio "no susceptibles de producir favorables para los ciudadanos", sino, pura y simplemente, de procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras "o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen", lo que permite referir la naturaleza y efectos del procedimiento no a la ciudadanía en general sino a la persona concreta afectada por al actuación administrativa" (SSTS 28 de enero de 2998, n.º rec. 4043/2005; 29 de abril de 2009, n.º rec. 5036/2005, entre otras).

La Sentencia no duda, por ello, que en el presente caso estemos ante un procedimiento que puede producir efectos desfavorables para los administrados recurrentes, y ello con independencia de que puedan también desprenderse efectos beneficiosos para otros administrados o para el interés general. En consecuencia, aplica la regla general de la caducidad del procedimiento en el plazo de tres meses, por considerar de aplicación supletoria en materia de contratación pública las disposiciones previstas en la Ley 30/1992 (ex. disposición adicional séptima del Texto Refundido de Contratos de las Administraciones Públicas, actual disposición final tercera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). Con ello, la Dirección general se verá obligada a reiniciar el procedimiento (lo que, en este caso, supondrá que se reabran plazos de recursos para los interesados que pudieran haber precluido).

La Sentencia de la Audiencia Nacional será, previsiblemente, recurrida en casación, pero, de confirmarse esta doctrina, sus implicaciones serían muy importantes, pues vendría a corroborar que el instituto de la caducidad puede alegarse por el recurrente en todos y cada uno de los procedimientos administrativos iniciados de oficio por la Administración que le produzcan un perjuicio, con independencia de cuál sea el tipo o naturaleza del procedimiento y los intereses públicos implicados. Y, con independencia, también, de que se trate de procedimientos que se dilatan normalmente en el tiempo muchos meses o años, como ocurre con los de aprobación de obras públicas y como sucede también con los expedientes sancionadores. En relación a estos últimos, ya publicamos una nota, firmada por quien suscribe y por Josep Ortiz Ballester, en la que manteníamos que la omisión de la Ley de Expropiación Forzosa sobre el plazo máximo para resolver los expedientes expropiatorios debe, asimismo, suplirse con la previsión contenida en el artículo 44 de la Ley 30/1992, y analizábamos los posibles efectos la declaración de caducidad¹.

La consolidación de esta concepción tan amplia de la regla de la caducidad de los expedientes iniciados de oficio, compele al legislador a establecer expresamente los plazos de duración máxima de todos los procedimientos iniciados de oficio (como ya se hizo, por ejemplo, para los deslindes en materia de costas, cuyo plazo se fijó en 24 meses por la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), y a la Administración a ser cuidadosa con su cumplimiento y con la aplicación, en su caso, de los supuestos de suspensión (previstos con carácter tasado por el artículo 42.5 de la Ley 30/1992), con el consiguiente beneficio para los ciudadanos afectados y para la seguridad jurídica.

¹ Puede consultarse en http://www.gomezacebo-pombo.com/docs/PUB_940_doc.pdf