

**BASE DE DATOS DE [NORMACEF](#)****TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia de 27 de noviembre de 2015

Sala de lo Social

Rec. n.º 1888/2014

**SUMARIO:**

**Propuesta de revocación de prestaciones por desempleo. Nulidad. Archivo de las actuaciones susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen al interesado iniciadas de oficio por caducidad del expediente administrativo (tres meses).** No impedirá la nueva iniciación de la actuación administrativa si por su naturaleza no estuviera sujeta a un plazo extintivo de cualquier clase, sin que el procedimiento caducado tenga eficacia interruptiva de dicho plazo. No equivale a una nueva iniciación de la actuación administrativa el mero hecho de que se dicte por la Administración pública una resolución sobre la cuestión de fondo en el procedimiento ya caducado, debiéndose, por el contrario, incoarse efectivamente de nuevo otro expediente de no haber ya transcurrido el plazo extintivo de la correspondiente acción. Cambio de doctrina (contenida especialmente en SSTs de 14 de mayo de 2009, rec. núm. 2165/2008 -NSJ030408- y de 11 de mayo de 2010, rec. núm. 1942/2009 -NSJ034577-), generado especialmente por cambio de normativa aplicable. Sala General. Voto particular.

**PRECEPTOS:**

Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 42, 44 y 92.3.

**PONENTE:**

*Don Fernando Salinas Molina.*

Magistrados:

Don ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER  
Don ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO  
Don FERNANDO SALINAS MOLINA  
Don JESUS GULLON RODRIGUEZ  
Don JESUS SOUTO PRIETO  
Don JORDI AGUSTI JULIA  
Don JOSE LUIS GILOLMO LOPEZ  
Don JOSE MANUEL LOPEZ GARCIA DE LA SERRANA  
Don LUIS FERNANDO DE CASTRO FERNANDEZ  
Doña MARIA LOURDES ARASTEY SAHUN  
Doña MARIA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA  
Don MIGUEL ANGEL LUELMO MILLAN  
Doña MILAGROS CALVO IBARLUCEA  
Doña ROSA MARIA VIROLES PIÑOL

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Noviembre de dos mil quince.

Vistos los presentes autos pendientes ante esta Sala en virtud del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el "SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL" (SPEE), representado y defendido por el Abogado del Estado la Letrada María del Rocío López Álvarez, contra la sentencia dictada en fecha 7-marzo-2014 (rollo 1021/2013) por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de suplicación interpuesto por el trabajador Don Bienvenido contra la sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de Madrid, de fecha 28-septiembre-2012 (autos 760/2011), en autos seguidos a instancia de referido trabajador contra el organismo público ahora recurrente sobre desempleo.

Ha comparecido en concepto de recurrido Don Bienvenido, representado y defendido por el Letrado Don Eduardo Manuel Rodríguez González.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Salinas Molina,

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

El día 7 de marzo de 2014 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó sentencia, en virtud del recurso de suplicación n.º 1021/2013 interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de Madrid, en los autos n.º 760/2011, seguidos a instancia de Don Bienvenido contra el "Servicio Público de Empleo Estatal" (SPEE) sobre desempleo. La parte dispositiva de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, es del tenor literal siguiente: " Que debemos estimar y estimamos el recurso de suplicación interpuesto por el/la Letrado D./Dña. Eduardo Manuel Rodríguez González en nombre y representación de D./Dña. Bienvenido, y con revocación de la sentencia de fecha 28/09/2012, estimamos la demanda y declaramos la caducidad del procedimiento administrativo y su archivo, y condenamos al Servicio Público de Empleo Estatal a estar y pasar por lo anterior, sin perjuicio del derecho que, en su caso, pudiera asistirle ".

### Segundo.

La sentencia de instancia, de fecha 28 de septiembre de 2012, dictada por el Juzgado de lo Social n.º 3 de Madrid, contenía los siguientes hechos probados: " 1- La parte actora, nacido en fecha NUM000 -1944 ha solicitado prestación por desempleo en fecha 23-4-2009, que le fue concedida con efectos del 24-4-09 hasta 7-11-10 sobre un importe de 35,88 euros diarios. 2- La actora solicitó al INSS prestación por jubilación que le fue concedida con efectos del 22-12-09 como del expediente administrativo se constata y sobre una base reguladora de 1378,61 euros teniendo un total de 25 años cotizados como del expediente administrativo se constata. 3- Que mediante Resolución del Servicio Público de Empleo Estatal de 6 de octubre de 2010 se acuerda revocar dicha prestación con efectos del 24-4-09 reclamándole al actor en concepto de prestación indebida la cantidad de 13026,55 euros correspondiente al período de 24-4-09 a 31-5-10. 4- Contra la anterior Resolución la actora formuló reclamación previa que fue desestimada ".

El fallo de dicha sentencia es del tenor literal siguiente: " Desestimando la demanda formulada por D. Bienvenido contra Servicio Público de Empleo Estatal, debo absolver y absuelvo a la parte demandada de las pretensiones formuladas en su contra " .

### Tercero.

Por el Abogado del Estado, en nombre y representación del "Servicio Público de Empleo Estatal" (SPEE), formuló recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que: PRIMERO- Se alega como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 11-mayo-2010 (rollo 1942/2009 ). SEGUNDO- Articula el recurso en un único motivo y lo formula al amparo de lo dispuesto en el art. 224.1 y 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS ), en relación a lo dispuesto en el art. 207.e) del mencionado cuerpo legal, por infracción de normas del ordenamiento jurídico aplicable a la cuestión objeto de debate, y en particular, infracción de lo dispuesto en los arts. 42.1, 44 y 92.3 de la LRJPAC, en relación con los arts. 3 del Real Decreto 148/1996 de 5 de febrero y 5 de la Orden de 18 de julio de 1997 y 45.3 de la LGSS y con la jurisprudencia.

### Cuarto.

Por providencia de esta Sala de 7 de octubre de 2014, se admitió a trámite el presente recurso y por diligencia de ordenación de la misma fecha se dio traslado del mismo a la parte recurrida, Don Bienvenido, representado y defendido por el Letrado Don Eduardo Manuel Rodríguez González, para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

### Quinto.

Evacuado el traslado de impugnación por la parte recurrida, pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal para que emitiera informe, dictaminando en el sentido de considerar procedente el recurso, e instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para la votación y fallo el día 23 de septiembre actual en Pleno, dadas las características de la cuestión jurídica planteada y su trascendencia, en cuya fecha tuvo lugar. En dicho acto, el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Miguel Angel Luelmo Millan, señaló que no compartía la decisión mayoritaria de la Sala y que formularía voto particular, por lo que por el Excmo. Sr. Presidente se encomendó la redacción de la ponencia al Excmo. Sr. Magistrado D. Fernando Salinas Molina. Se han cumplido los requisitos legales, salvo el plazo para dictar sentencia por acumulación de asuntos y por tener

previamente concedidas vacaciones reglamentarias el Magistrado que resultó designado ponente en el Pleno al haber rechazado la Sala la propuesta formulada por el ponente inicialmente designado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero.

1- La cuestión que se plantea en el presente recurso de casación unificadora consiste en determinar si en un expediente administrativo con contenido susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen al interesado que hubiere sido iniciado de oficio por la Entidad Gestora de producirse su caducidad por el transcurso del plazo legalmente establecido para su conclusión desde que fue iniciado, -- lo que debía comportar su archivo y ello " no impedirá la nueva iniciación de la actuación administrativa si por su naturaleza no estuviera sujeta a un plazo extintivo de cualquier clase, sin que el procedimiento caducado tenga eficacia interruptiva de dicho plazo " --, debe entenderse que equivale a una nueva iniciación de la actuación administrativa el mero hecho de que se dicte por la Administración pública una resolución sobre la cuestión de fondo en el procedimiento ya caducado o si, por el contrario, debe incoarse efectivamente de nuevo otro expediente de no haber ya transcurrido el plazo extintivo de la correspondiente acción.

2- En la sentencia ahora recurrida ( STSJ/Madrid 7-marzo-2014 -rollo 1021/2013 ) en casación unificadora por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), -- revocando la sentencia de instancia que fue impugnada en suplicación por el beneficiario (SJS/Madrid n.º 3 de fecha 28-septiembre-2012 -autos 760/2011) --, se declara el archivo por caducidad del expediente administrativo de revisión de la prestación contributiva y derivado reintegro incoado de oficio (la propuesta de revocación de prestaciones era de fecha 21-06-2010 y en ella ya se advertía al beneficiario del plazo de tres meses que tenía la Entidad gestora para notificar la resolución pertinente, produciéndose en otro caso la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que el SPEE pudiera instar el inicio de un nuevo procedimiento si la acción no hubiera prescrito), a pesar de que se dictó con posterioridad y extemporáneamente resolución sobre la cuestión de fondo sin perjuicio de que el SPEE pudiera iniciar un nuevo expediente si la acción no hubiera prescrito, partiendo de que la resolución del SPEE acordando la revocación de la prestación y el reintegro fue dictada (en fecha 06-10-2010) una vez transcurrido el plazo legal de tres meses fijado para la caducidad del expediente, con invocación del art. 44.2 en relación con el art. 92 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAD y PAC).

3- La sentencia invocada como contradictoria por el SPEE, recurrente en casación unificadora, es la STS/IV 11-mayo-2010 (rcud 1942/2009 ), en ella a pesar de haberse dictado la resolución administrativa jurisdiccionalmente impugnada resolviendo la cuestión de fondo en análogo tipo de expediente administrativo una vez transcurrido el referido plazo de caducidad, se entiende que << cabe la reapertura del expediente administrativo caducado y archivado y que tal reapertura o reanudación se produce por el simple dictado de la resolución reclamando el reintegro de las prestaciones cobradas indebidamente >>, argumentándose, en esencia, que << Una interpretación lógico-sistemática de lo dispuesto en los artículos 42-1, 44 y 92-3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los artículos 3 del Real Decreto 148/1996 de 5 de febrero, y 5 de la Orden de 18 de julio de 1997, nos muestra que es más correcta la solución dada por la sentencia recurrida en el sentido de que cabe la reapertura del expediente administrativo caducado y archivado y que tal reapertura o reanudación se produce por el simple dictado de la resolución reclamando el reintegro de las prestaciones cobradas indebidamente >> y que << Tal solución tiene su apoyo en que el transcurso del plazo establecido para resolver no exime a la Entidad Gestora de su obligación de resolver, según el citado artículo 44, precepto que, además, dispone en su número 2 que el archivo del expediente no afectará a la prescripción de las acciones que correspondan a la Administración, lo que equivale a reconocer que cabe la reapertura del expediente o la iniciación de uno nuevo para ejercitar las acciones y derechos que corresponden a la Administración, cual evidencia la remisión al artículo 92-3 de la misma Ley, reapertura que se produce cuando se dicta la resolución expresa a la que viene obligada la Administración. La Sala Tercera de este Tribunal en sentencias de 5 de diciembre de 2001 (Rec. 4963/97 ) y 19 de febrero de 2002 (Rec. 716/98 ) reconoce que, incluso cuando se trata de sanciones, el artículo 93-2 de la Ley 30/92 es tan claro que el archivo de las actuaciones por la caducidad del expediente no impide la reapertura de uno nuevo o que se reinicie el archivado, mientras no hayan prescrito los derechos objeto del mismo. Y es que, como señalamos en nuestra sentencia de 14 de mayo de 2009 (Rec. 2165/08 ), el plazo de tres meses del artículo 3-1 del R.D. 148/96 es un plazo que "afecta única y exclusivamente a la regulación de ese especial expediente administrativo y su finalidad no es otra sino la de otorgar una garantía de rapidez o celeridad en su tramitación, pero no incide en las respectivas obligaciones de la gestora en torno a la reclamación de reintegro de lo indebidamente percibido ni en la del beneficiario de devolverlo. Ambas cuestiones, en su contenido material, sí podrían verse afectadas, en su caso, por las previsiones del art. 45.3 de la LGSS ".

Por ello, si el plazo no incide en los derechos de la gestora que la misma puede reclamar mientras no prescriban, es claro que la gestora puede reabrir el expediente y dictar la oportuna reclamación, pues la caducidad del expediente comporta solamente que el mismo no ha interrumpido el curso de la prescripción >>.

**4-** Por lo expuesto sobre los hechos, fundamentos y pretensiones objeto de la sentencia recurrida en relación con la sentencia invocada como de contraste, es dable deducir, -- como también informa en este sentido el Ministerio Fiscal --, que concurre el requisito o presupuesto de contradicción de sentencias exigido en el art. 219.1 LRJS (" El recurso tendrá por objeto la unificación de doctrina con ocasión de sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, que fueran contradictorias entre sí, con la de otra u otras Salas de los referidos Tribunales Superiores o con sentencias del Tribunal Supremo, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación donde, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos "), para viabilizar el recurso de casación unificadora. Pues sobre el único extremo objeto de debate en el presente recurso, -- consistente, como se ha adelantado, en determinar si equivale a una nueva iniciación de la actuación administrativa el mero hecho de que se dicte por la Administración pública una resolución de fondo en el procedimiento ya caducado (solución dada en la sentencia de contraste) o si, por el contrario, debe incoarse efectivamente de nuevo otro expediente de no haber ya transcurrido el plazo extintivo de la correspondiente acción (solución dada en la sentencia recurrida) --, resulta que en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se ha llegado a pronunciamientos distintos en las sentencias objeto del juicio de contradicción.

### **Segundo.**

**1-** No se cuestiona, repetimos, en el presente litigio, puesto que incluso así consta reflejado en la resolución inicial del expediente administrativo comunicando la propuesta de revocación de prestaciones por desempleo formulada de oficio por el SPEE (que cabe configurar como actuación susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen al interesado), la aplicación a este tipo de expediente de lo establecido en los art. 42.3 y 4 y 44.2 de la Ley 30/1992 (con la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) y en la Orden de 14-abril-1999 de desarrollo de dicho artículo, que son los preceptos citados como su fundamento en aquella resolución, en la que se le comunica expresamente al beneficiario, por imperativo de los mismos, que " El SPEE, de acuerdo con el n.º 3 del art. 42 de la citada ley 30/1992, dispone de un plazo de tres meses, desde la fecha del presente acuerdo, para notificarle la resolución pertinente. Transcurrido dicho plazo, según lo establecido en el n.º 2 del art. 44 de la misma ley, se producirá la caducidad del procedimiento y se ordenará el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que el SPEE pueda instar el inicio de un nuevo procedimiento, si la acción no hubiera prescrito "; obsérvese que la consecuencia anunciada al interesado, por imperativo legal, como derivada de la caducidad del procedimiento es la del archivo de las actuaciones y no una hipotética desestimación por silencio administrativo. Extremo que tampoco se cuestionan en la sentencia recurrida ni en la de contraste, puesto que en ambas se parte y se afirma que transcurrido dicho plazo de caducidad del expediente administrativo sin dictarse resolución ello no impide que se pueda iniciar un nuevo procedimiento administrativo por el SPEE si la acción no hubiere prescrito.

**2-** Siendo ahora el exclusivo objeto de debate, como venimos señalando, el determinar si equivale a una nueva iniciación de la actuación administrativa el mero hecho de que se dicte por la Administración pública una resolución de fondo en el procedimiento ya caducado o si, por el contrario, debe incoarse efectivamente de nuevo otro expediente de no haber ya transcurrido el plazo extintivo de la correspondiente acción, por lo que, en este último, supuesto de dictarse ulterior resolución ésta debería limitarse a decretar el archivo por caducidad del expediente pero no a resolver sobre el fondo de la cuestión ya que no fue decidida en tiempo oportuno.

### **Tercero.**

Las dudas jurídicas sobre la interpretación del contenido y alcance, especialmente, de los arts. 42.1 y 2 (obligación de resolver) y 43 (silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) en su redacción originaria, condujeron a que por la jurisprudencia contencioso-administrativa citada en la resolución invocada como de contraste y por la jurisprudencia de esta Sala (entre otras, en SSTs/IV 13-mayo-2009 -rcud 2165/2008 y 11- mayo-2010 -rcud 1942/2009 y, a modo de " obiter dicta " por remisión en un supuesto de no contradicción en STS/IV 22-octubre- 2013 -rcud 2901/2012 ), se interpretara que en un procedimiento ya caducado el mero hecho de que se dictara por la Administración pública una resolución de fondo en el procedimiento fenecido equivalía a una nueva iniciación de la actuación administrativa. Recordemos la generalidad de los términos en que estaba redactado el originario art. 42.1 y 2

LRJAP y PAC, que parecía excluir de la obligación administrativa de dictar resolución expresa los procedimientos en que se produjera la caducidad y sin regular el contenido ni las consecuencias de la resolución que pudiera dictarse, al establecer que " 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado- Están exceptuados de esta obligación los procedimientos en que se produzca la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento en los términos previstos en esta Ley, así como los relativos al ejercicio de derechos que sólo deba ser objeto de comunicación y aquéllos en los que se haya producido la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento " y que " 2. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses ... ".

#### **Cuarto.**

1- Pero tras la reforma de determinados preceptos de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE 14- 01-1999), en vigor desde el 14-04-1999 (DF única.2), entendemos que la solución debe ser distinta y, por ello, debe variarse, como detallaremos, la doctrina de la Sala.

2- Así, cabe entender que resulta, entre otros extremos y razonamientos, de los siguientes:

a) De la propia " Exposición de Motivos " de la Ley 4/1999, en la que se expresamente se advierte que:

1) " El artículo 42 sufre una profunda modificación. En primer lugar, el apartado 1 precisa los supuestos en que es obligado dictar resolución expresa, incluyendo los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, en los que la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia correspondiente "; fijémonos que ya establece la obligación de dictar resolución y, además, precisa el contenido de la resolución en el supuesto de caducidad del procedimiento señalando, como objeto trascendente de la reforma, el que debe exclusivamente consistir en la declaración de la circunstancia correspondiente;

2) " Respecto al procedimiento para hacer efectiva la resolución, se parte de la premisa de que un procedimiento administrativo que no sea ágil y breve es difícil que pueda ser una institución al verdadero servicio a los ciudadanos. Por eso, a falta de norma expresa, el apartado 3 de este mismo artículo establece como plazo general supletorio de duración de los procedimientos administrativos el de tres meses, sin que en ningún caso pueda superar el de seis meses, según el apartado 2, salvo que una norma con rango de Ley establezca lo contrario o así se prevea en la normativa comunitaria europea, plazo en el que deberá notificarse la resolución. El plazo, por otra parte, comenzará a contarse, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde que la misma haya tenido entrada efectivamente en el registro del órgano competente para su tramitación. Este extremo debe ser comunicado a los solicitantes indicando la duración máxima del procedimiento en cuestión, de acuerdo con el apartado 4 "; y

3) " Por su parte, el artículo 44 regula la inactividad de la Administración en los procedimientos iniciados de oficio. Se diferencian los casos en los que pudieran derivarse el reconocimiento o constitución de derechos o situaciones jurídicas individualizadas, en los cuales los interesados que hubieran comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones (supuestos de subvenciones, concursos de traslado de funcionarios, etc.), de los casos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, en los que los interesados podrán entender caducado el procedimiento "; destaquemos que las partes, como hemos visto, y las sentencias objeto de comparación, parten de que no estamos en el presente litigio ante un supuesto de silencio administrativo negativo, por lo que la inactividad de la Administración en un procedimiento iniciado de oficio susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen a los interesados comporta el que éstos puedan entender caducado el procedimiento.

b) De la concreta redacción dada por la Ley 4/1999 a dichos preceptos de la LRJAP y PAC, en especial estableciendo:

1) Sobre la obligación de resolver, la caducidad del procedimiento y el contenido de la resolución que debe dictar la Administración, que " 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación - En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables " (art. 42.1 sobre la " obligación de resolver " ), especificando, por tanto, la obligación de resolver y el contenido de la resolución que debe dictar la Administración

en el supuesto de caducidad del procesamiento, que no debe ser una resolución de fondo sino con respecto a la declaración de las circunstancias de la caducidad, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables;

2) Sobre el plazo máximo de duración del procedimiento y la fecha de inicio de su cómputo en los procedimientos incoados de oficio, que " 3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación ... " (art. 42.3);

3) Respecto a la obligación de informar al interesado de los plazos para resolver y las consecuencias de la no resolución en plazo, preceptuando que " En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación .... " (art. 42.4.II);

4) Sobre la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio con la consecuencia expresa de producirse la caducidad en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, así como la obligación de ordenar el archivo de las actuaciones en la resolución que declare la caducidad, al disponerse que " En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: 1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo- 2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92 ", -- destacando la jurisprudencia contencioso- administrativa, que " el artículo 44.2, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero, contempla la caducidad de los procedimientos en que la Administración ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, lo que hace referencia a cualquier persona concreta afectada y no como en la redacción anterior que aludía a la ciudadanía en general " (entre otras, SSTS/III 28-enero-2009 -casación 4043/2005, 29-abril-2009 -casación 5036/2005, 25-mayo-2009 -casación 3046/2006, 19-mayo-2010 -casación 2839/2006 y 2993/2006, 2-noviembre-2011 -casación 5256/2008, 26-abril-2012 -casación 412/2010, 18-octubre-2012 -casación 2981/2011 ) --, y que " 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 " (art. 44);

5) En cuanto a las interrelaciones entre caducidad y prescripción, que " La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción " ( art. 92.3 no afectado por la reforma ex Ley 4/1999 ); y

6) Sin que entendamos aplicable con carácter general a los procedimientos incoados de oficio por el SPEE en los que " ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen" ( art. 44 antes transcrito) la singularísima excepción a la aplicación de la caducidad contemplada para supuestos concretos en el art . art. 92.4 LRJAP y PAC ( " 4. 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 " ), ya que, además, la jurisprudencia contencioso- administrativa ha interpretado que << Ese art. 92.4 está previsto para los procedimientos iniciados a instancia de particulares, como resulta de su apartado 1, y el procedimiento ... litigioso se inició de oficio por la Administración >> y que << La remisión que se hace en el art. 42.2 de la LRJPA al art. 92 de la misma, no es para impedir la caducidad del procedimiento, cuando ha transcurrido el plazo máximo previsto para la notificación de la resolución, sino para que la resolución que declare esa caducidad ordene el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en ese art. 92, que supone, entre otros, que la caducidad no producirá por si sola la prescripción de acciones (número 3 de ese artículo 92). En este caso, la caducidad del procedimiento ... litigioso, no implica que no sea posible iniciar otro al amparo de los correspondientes preceptos de las Ley ... >> (entre otras, STS/III 2-noviembre-2011 -casación 5256/2008, 26-abril-2012 -casación 412/2010, 18-octubre-2012 -casación 2981/2011 ).

c) De la interpretación reiterada que de dichos preceptos de la LRJAP y PAC se viene efectuando por la jurisprudencia contencioso-administrativa (entre otras, en SSTS/III 24-febrero-2004 -casación 3754/2001, 5-octubre-2010 -casación 412/2008, 21-noviembre-2012 -casación 5618/2009, 18-junio-2014 -casación 6525/2011 ), señalando que:

<<«[...] Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se desprende, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el art. 92.3 de la Ley 30/1992 (la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción).

Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones ( art. 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria; y art. 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, comporta:

a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de octubre de 2001 ( dos), 15 de octubre de 2001, 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001 .

b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.

c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse. Y

e) Que por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad "sanciona" el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste»>>.

d) Finalmente, atendiendo a los principios fijados por la LRJS (Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social) sobre el contenido de la sentencia en la modalidad procesal de impugnación de actos administrativos, al disponer que " 9. La sentencia efectuará los pronunciamientos que correspondan según las pretensiones oportunamente formuladas por las partes y, en concreto: ... d) En caso de declaración de nulidad del acto o resolución por omisión de requisitos de forma subsanables de carácter esencial que hayan ocasionado indefensión, podrá disponerse la nulidad del procedimiento seguido a los solos efectos de retrotraerlo al momento de producción. La declaración de la caducidad del expediente, no impedirá la nueva iniciación de la actuación administrativa si por su naturaleza no estuviera sujeta a un plazo extintivo de cualquier clase, sin que el procedimiento caducado tenga eficacia interruptiva de dicho plazo " ( art. 151.9.d LRJS ).

#### **Quinto.**

1- Por todo lo expuesto cabe concluir que en un expediente administrativo, como el ahora enjuiciado (propuesta de revocación de prestaciones por desempleo), con contenido susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen al interesado que hubiere sido iniciado de oficio por la Entidad Gestora (en el presente caso, por el SPEE) de producirse su caducidad por el transcurso del plazo (en este caso, de tres meses) legalmente establecido para su conclusión desde que fue iniciado, la Administración debe decretar su archivo y no dictar extemporáneamente resolución de fondo, la que devendría nula aunque ello " no impedirá la nueva iniciación de la actuación administrativa si por su naturaleza no estuviera sujeta a un plazo extintivo de cualquier clase, sin que el procedimiento caducado tenga eficacia interruptiva de dicho plazo ", por lo que no equivale a una nueva iniciación de la actuación administrativa el mero hecho de que se dicte por la Administración pública una resolución sobre la cuestión de fondo en el procedimiento ya caducado, debiendo, en su caso, incoarse efectivamente de nuevo otro expediente de no haber ya transcurrido el plazo extintivo de la correspondiente acción.

2- En consecuencia, oído el Ministerio Fiscal, debe desestimarse el recurso de casación unificadora interpuesto por el SPEE; sin imposición de costas ( art. 235.1 LRJS ).

Por lo expuesto, en nombre de S. M. El Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

#### **FALLAMOS**

Desestimamos el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de

Justicia de Madrid en fecha 7-marzo-2014 (rollo 1021/2013 ), recaída en el recurso de suplicación interpuesto por el beneficiario Don Bienvenido contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º 3 de Madrid en fecha 28-septiembre-2012 (autos 760/2011), en procedimiento seguido a instancia del referido beneficiario contra el indicado SPEE. Sin costas.

Devuélvanse las actuaciones al Órgano Jurisdiccional correspondiente, con la certificación y comunicación de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. D. Jesus Gullon Rodriguez D. Fernando Salinas Molina Dª Maria Milagros Calvo Ibarlucea D. Luis Fernando de Castro Fernandez D. Jose Luis Gilolmo Lopez Dª Maria Luisa Segoviano Astaburuaga D. Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana Dª Rosa Maria Viroles Piñol Dª Maria Lourdes Arastey Sahun D. Miguel Angel Luelmo Millan D. Antonio V. Sempere Navarro D. Angel Blasco Pellicer D. Jesus Souto Prieto D. Jordi Agustí Julia

*VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO DON Miguel Angel Luelmo Millan, AL QUE SE ADHIERE EL EXCMO. SR. DON Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana,*

Con tanto respeto como convicción, me permito disentir de la tesis mayoritaria de la sentencia de la Sala, que suscribo de acuerdo con el mandato normativo y sin perjuicio de exponer las razones de tal desacuerdo, como hago a continuación.

### **Primero.**

Ha de partirse de los siguientes elementos del litigio: a) que se trata de un procedimiento administrativo de extinción y reintegro de una prestación social como es la de desempleo; b) que lo que se discute es la aplicación de la caducidad al expediente administrativo incoado al efecto; c) que existe una jurisprudencia (dos sentencias o más) de esta Sala al respecto en el sentido de inaplicar tal caducidad -que es posterior a la de la Sala Tercera en sentido contrario surgida tras la reforma de 1999 de la LRJAPYAC y mantenida, en relación entre otras materias, con deslindes de bienes del dominio público marítimo terrestre, procedimientos de deslinde de vías pecuarias, recuperación posesoria de oficio del dominio público marítimo- terrestre, etc- y, d) que precisamente una de las sentencias de nuestra doctrina es la citada como contradictoria en el presente recurso.

### **Segundo.**

Considero necesario precisar, de antemano, y en primer lugar, que aunque el legislador se refiera en su art 42 a la "obligación de resolver" y en el 44 a la "falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio", enmarcados ambos en el Capítulo I de su Título IV relativo a la "actividad de las Administraciones Públicas", con lo que de genérico tiene esta última denominación, que permite por ello, sin mayores problemas, considerar incluidos todos los organismos y los procedimientos administrativos que no tengan una normativa específica al respecto, no por ello cabe olvidar que partiendo de la sujeción a esos preceptos en éste y en otros casos de igual naturaleza, al tratarse, no obstante, de un ente gestor en el ámbito de la previsión social con sujeción al control jurisdiccional social, es posible abordar, desde esta jurisdicción, una hermenéutica normativa más especializada o particularizada y próxima a las cuestiones de esta específica naturaleza también en el ámbito procedimental.

Desde ella, y en segundo lugar, podría ser oportuno resaltar que el art 92 mencionado se enmarca en el Capítulo IV del Título XVI de la tan repetida Ley, que lleva por nombre (el capítulo) "finalización del procedimiento", constituyendo por sí solo tal precepto su Sección 4ª, que se denomina "caducidad", sin más precisiones, de manera que la referencia en el n.º 1 del artículo a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado no hay que entender que se hace a la sección entera, o lo que es lo mismo, a todo el precepto, relativo a los requisitos y efectos de esa caducidad, sino que se puede considerar circunscrita a dicho guarismo preceptual pero no a los siguientes, por lo que el n.º 4, referente a la posibilidad de excepcionar la caducidad, sería susceptible de ser considerado aplicable a todos los procedimientos administrativos, sea quien fuere quien los originare. Por otra parte y de todos modos, no cabe olvidar que este concreto procedimiento, incluso incoado por decisión unilateral de la entidad gestora, trae causa directa y constituye una especie de apéndice del que se inició y tuvo lugar previamente por solicitud del interesado para instar la prestación que le fue reconocida en el mismo, que es precisamente la que en el actual se extingue y cuyo reintegro se requiere, por lo que no habría que excluir forzosamente y por principio la teórica aplicación de la excepción a la regla de la caducidad en estos casos para costreñirla a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

### **Tercero.**

Sentado lo anterior y teniendo en cuenta que la caducidad, como la prescripción, responde al principio de seguridad jurídica y no al de justicia, su interpretación ha de ser siempre restrictiva, y aun cuando la automaticidad que se corresponde con el transcurso del plazo al efecto implica tan solo la constatación de dicho transcurso para



llevar a la conclusión de que la caducidad se ha producido, debe distinguirse desde el primer momento y en ese ámbito administrativo, entre la aplicación automática y la aplicación indiscriminada de dicho instituto, que son dos cosas bien diferentes, sobre todo si, como acontece con la Ley administrativa, a un principio general en torno a dicha aplicación representado en su art 44.2, le sigue otro, específico en la materia, como es el art 92.4, donde se establece una posibilidad excepcional de inaplicación de la caducidad ( "en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento" ), cuyo rechazo en este caso, a primera vista, parece asegurado, pero que entiendo que, en realidad, sólo sería factible -ese rechazo- desde una lectura algo apresurada y en abstracto del precepto, y dista, a mi parecer, de ser la solución correcta, dadas las condiciones y circunstancias concretas concurrentes, que deben examinarse con detenimiento, fundamentalmente por la necesidad de diferenciar entre la afectación y el interés de la cuestión suscitada.

No cabe duda de que lo primero (la afectación) tiene un alcance unidimensional en este caso, porque el litigio se centra en la prestación dispensada a una sola persona, a quien se le extingue la prestación y se le exige el reintegro correspondiente, de manera que resulta claro que únicamente se halla afectado el demandante, pero, dicho esto, el interés es general porque en su caso y dada la materia (recaudación y reintegro de una prestación social) el interés concernido es general y social, al tratarse, en definitiva, de la gestión de fondos públicos afectando al sistema de previsión social, de cuyos limitados recursos depende, en ocasiones, incluso la propia subsistencia del beneficiario y de su familia, de tal manera que su aplicación se proyecta también de un modo efectivo en el alcance de la atención que se dispense a todos y cada uno de sus destinatarios.

Por otra parte, dicho interés (general) se encuentra no sólo en ese carácter de prestación social de lo que se pretende retornar al ente gestor, sino también, o además, en el debate que implica y que subyace en el caso acerca de la decisión adoptada en vía administrativa como exponente de una actuación gerencial acorde con el principio de buena administración de esos fondos en beneficio de todos cuantos teóricamente puedan tener acceso a los mismos, no pudiendo aceptarse de antemano una hipotética contraargumentación que pretendiese poner de relieve la excesiva flexibilidad y permisividad en la interpretación del concepto de interés general cuando es permanente el debate público acerca de la insuficiente cobertura legal de la prestación litigiosa y la de su aplicación práctica.

Cabe, en fin, tener en cuenta también la segunda parte del precepto referido (art 92.4) aludiendo como otra oportunidad excepcional de inaplicación de la caducidad a que la cuestión " fuera conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento ", constituyendo tal posibilidad -que no por un tanto crípticamente formulada deja de hallarse presente en el texto- una opción a evaluar en segundo término e igualmente en relación con las específicas circunstancias concurrentes en el caso (singularmente la percepción conjunta de dos prestaciones incompatibles) y su posible proyección a otros de semejante perfil.

#### **Cuarto.**

Ha existido, por otro lado, además de un procedimiento administrativo, un proceso judicial donde, con todas las garantías, con audiencia de ambas partes y práctica de la prueba propuesta por las mismas, no sólo se ha debatido sobre la caducidad del expediente sino también sobre el fondo del litigio y se ha producido (en la instancia) un pronunciamiento sobre el mismo, habiendo reconocido el actor tanto que solicitó la prestación de desempleo cuando tenía edad ya para acceder a la jubilación y la pensión subsiguiente como que ha existido un período en que ha percibido ambas prestaciones .

No se ha limitado, pues, en el proceso a plantear la caducidad del expediente sino que ha entrado en el fondo de la cuestión, que se ha resuelto también en la sentencia de instancia, habiendo planteado igualmente su recurso de suplicación exponiendo razones en cuanto al fondo que por más que tengan un carácter subsidiario, son contrarias al espíritu de la norma reguladora de la caducidad de esta clase, que tácitamente exige limitarse a ella para determinar su acogimiento o rechazo y permitir así que en un hipotético y ulterior expediente administrativo se puedan examinar, virgen de todo juicio de valor previo (al menos en el ámbito procesal), cuanto se refiera a la cuestión material a debatir.

Desde el momento en que el demandante no se circunscribe en su demanda a proponer y sostener la caducidad de dicho expediente y entra, sea al menos subsidiariamente, en el fondo del asunto con argumentos como el de la buena fe en su proceder o el de la aplicación del principio de confianza legítima para que no se le extinga la prestación y/o no se le exija el reintegro, está subliminalmente abdicando, y siquiera fuere ad cautelam, de su primera defensa, la caducidad misma, que carece ya de sentido al entrar a plantear el propio meollo de la cuestión en un proceso que se desarrolló correctamente respecto de los principios que lo rigen, donde tras la mencionada audiencia de las partes se han practicado las pruebas correspondientes, que, al menos en un asunto de esta naturaleza y contenido, lógicamente han de ser las mismas en otro ulterior, evidenciando que un postrer expediente administrativo sobre el mismo asunto seguido de un nuevo proceso no añadirá más que dilación a la resolución del caso en perjuicio de ambas partes y del interés general de que se resuelva, cuanto antes, el posible

reintegro de todo o parte de lo abonado en concepto de prestación social, renutriendo más diligentemente de este modo - si procediera- el acervo presupuestario a gestionar.

#### **Quinto.**

En estas específicas condiciones -siempre presentes y de las que se parte- cabe preguntarse, pues, y según acabo de apuntar, qué finalidad tiene abrir un nuevo expediente, donde en pura lógica no habría nada nuevo que debatir al haber conformidad en los hechos .

Reiterando que no se trata de la caducidad de la acción sino simplemente de la del procedimiento administrativo seguido, procede igualmente significar que la razón práctica se constituye en sustrato e ingrediente primordial del Derecho que posibilita evaluar los acontecimientos de forma igualmente razonable en función de las concretas circunstancias concurrentes en cada caso y de las condiciones del mismo. Ello es bueno tenerlo en cuenta para evitar dar pábulo a una interpretación normativa ceñida exclusivamente a estrictos términos y límites cronológicos -superados estos últimos, al parecer, parca, aunque también injustificadamente, por la entidad gestora- que por más técnicamente correcta que sea en su generalidad y textualidad, sólo depara una relativa seguridad jurídica -puesto que el acogimiento de la caducidad en este caso no da solución definitiva al asunto sino que únicamente conduce a su replanteamiento en vía administrativa- que es el único beneficio que se obtiene, en perjuicio, por el contrario, de una diligente solución del conflicto cuando no hay por qué ceñirse ineludiblemente en esta cuestión a una sola disposición (art 44.2) si hay otra (92.4), siquiera sea de carácter excepcional y precisada, por tanto, de todas las cautelas necesarias en su aplicación, que permite, no obstante y por una doble vía alternativa, adoptar la solución contraria, que es la de examinar el fondo del asunto en beneficio de los auténticos intereses en presencia, que son los de la sociedad misma y, más directamente, los de cuantos se ven concernidos por la administración de fondos públicos para un fin de previsión social, particularmente el propio colectivo de los subsidiados, cuya mejor protección depende también de tal gestión.

El ideal de justicia distributiva, como principio y objetivo básico del sistema legal, consiste en dar a cada uno lo que es suyo (y, por tanto, a sensu contrario, recuperar de quien lo detente indebidamente, si es el caso, y para quien corresponda, lo que no lo sea), lo que implica dilucidar, con las menores demoras posibles, si se está haciendo así, o no, en cada ocasión, suponiendo ello en uno de las características y particularidades del presente, ya subrayadas, y con base en la obligada interpretación restringida de la excepción y la teórica posibilidad de aplicar una norma de signo opuesto a la misma, su rechazo en el tránsito desde su formulación general a su adecuación concreta al asunto, precisamente por el interés general del mismo, claramente presente aunque su afectación se reduzca a una sola persona, siendo quizás también teóricamente posible entender (dada la generalidad de la segunda posibilidad legal) que la cuestión suscitada es conveniente sustanciarla para su definición o esclarecimiento, todo lo cual finalmente lleva a la necesidad de resolver en vía judicial, en los términos procesales más adecuados, los motivos de fondo esgrimidos por el actor (véase lo que dice al respecto su recurso de suplicación) para impugnar la justeza de la decisión administrativa, de manera que en ningún caso las tesis del mismo (estimadas o no) quedan desatendidas.

Madrid, a 27 de noviembre de 2015

**PUBLICACIÓN-** En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Fernando Salinas Molina y el voto particular que formula el Excmo. Sr. D. Miguel Angel Luelmo Millan, al que se adhirió el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana, hallándose celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de lo que como Secretario de la misma, certifico.

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