

# LA LLAMADA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

POR

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO

Doctor en Derecho.

Técnico de Administración Civil.

«Cada vez me siento menos dogmático y más inclinado a revisar, cada mañana, lo que pienso y lo que piensan los demás, y cada vez me veo menos dispuesto a admitir soluciones preconcebidas o actitudes de *vademecum*» (Camilo José CELA: *Tobogán de hambrientos*. Prólogo. Barcelona, 1962).

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO, NATURALEZA Y FUNDAMENTO DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. Concepto. 2. Naturaleza: A) Tratamiento habitual del tema. B) Delimitación conceptual: caducidad o decadencia de derechos, prescripción extintiva y caducidad del procedimiento: A') Planteamiento. B') Prescripción extintiva y caducidad o decadencia de derechos. C') Caducidad del procedimiento. C) Conclusión. 3. Fundamento: A) Importancia de la cuestión. B) Tesis subjetiva. C) Tesis objetiva. D) Tesis mixta.—III. LEGISLACIÓN DEROGADA Y LEGISLACIÓN VICENTE SOBRE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. Justificación de este apartado. 2. Separación del tema de la duración máxima del procedimiento del de la caducidad del mismo. 3. Exigencia del requerimiento previo al particular para que la caducidad pueda ser declarada.—IV. CLASES DE CADUCIDAD: 1. Caducidad del procedimiento por hecho imputable al interesado. 2. Caducidad del procedimiento por hecho imputable a la Administración.—V. PRESUPUESTOS DE LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD: 1. Paralización del procedimiento imputable al interesado. 2. Requerimiento de la Administración. 3. Silencio del interesado.—VI. DECLARACIÓN DE CADUCIDAD: 1. Su necesidad. 2. Cómo opera la declaración de caducidad: A) Posición tradicional. B) Crítica. 3. Efectos de la declaración de caducidad: A) En relación con el procedimiento: A') Posibilidad de hacer valer en un procedimiento posterior los actos realizados en el procedimiento caducado. B') Existencia de terceros interesados. C') Recursos. B) En relación con el expediente. C) En relación con las acciones que se ejercitan en el procedimiento: A') El problema de la prescripción de las acciones. B') Supuesto de caducidad de un procedimiento en vía de recurso.—VII. CONCLUSIONES.

## I.—INTRODUCCIÓN.

Sin forzar gravemente la naturaleza de las cosas, puede decirse que el procedimiento administrativo —que tiene por definición un sentido dinámico— se ofrece ante nosotros como un fenómeno de pura biología:

nace, se desarrolla y muere (1). De aquí que se venga separando en él tres fases o períodos: de iniciación, de desarrollo, y de terminación (2).

Al intentar agrupar los distintos modos de terminación, la doctrina administrativa suele distinguir entre terminación *normal* y terminación *anormal* (3). Esta terminología, cuyo entronque en la doctrina procesalista no es difícil hallar (4), y que para el profano es sugeridora de preocupaciones estadísticas (5), resulta insuficiente para acoger las diversas formas de terminación del procedimiento administrativo, dada la interferencia ineludible de la figura del silencio administrativo, por lo que quizá fuera mejor contraponer la terminación *presunta* (silencio administrativo) a la terminación *real o efectiva* (decisión, renuncia, de-

(1) Como dice GUASP, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, I, Madrid, 1948, página 5, «la consideración fundamental de que el proceso es, ante todo, una serie o sucesión de acaecimientos, revela de modo inmediato que al proceso haya que entenderlo, en todo caso, como una realidad dinámica y no estática, como algo que consiste por esencia en un movimiento y no en un reposo, como algo que deviene y no simplemente que es». (El subrayado es nuestro). Aun dentro de la postura doctrinal del autor que diferencia los conceptos «proceso» y «procedimiento», la cita resulta oportuna, ya que está referida al primer elemento de la definición del proceso—serie o sucesión de actos que se desarrolla en el tiempo—, esto es, al elemento en que ambos conceptos confluyen.

(2) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, págs. 407 y siguientes, habla de iniciación, desarrollo y terminación. GIANNINI, M. S.: *Lezioni di Diritto amministrativo*, I, Milano, 1950, pág. 431, distingue, junto a las fases de introducción, de instrucción y de decisión, la fase de control y la fase de publicidad. SANDULLI, Aldo M.: *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959, pág. 80, señala tres fases en el procedimiento; fases que, como regla general, se suceden en el tiempo: fase preparatoria, fase constitutiva y fase integradora de la eficacia. En el Derecho positivo, véase, por ejemplo, el artículo 114 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952.

(3) Así, se utiliza para el recurso contencioso-administrativo por GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1957, págs. 633 y sigs., y para el procedimiento administrativo, con la corrección que decimos en la nota 6, por el mismo autor en *El procedimiento...*, cit. en nota 2, págs. 490 y sigs. También se acepta con referencia al recurso económico-administrativo, por GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. III, Madrid, 1963, pág. 203.

(4) DE LA PLAZA, M.: *Derecho procesal civil español*, vol. I, Madrid, 1951, págs. 527 y siguientes, siguiendo, según él mismo reconoce, la orientación de CHIOVENDA, distingue entre modo *normal* de terminar el proceso (sentencia) y modos *excepcionales o anormales* (renuncia, desistimiento, allanamiento, caducidad y transacción). GUASP: *Comentarios...*, citado en nota 1, págs. 1.102 y sigs., y *Derecho procesal civil*, Madrid, 1956, págs. 548 y siguientes, utiliza también esta terminología.

(5) Por supuesto, la justificación científica del uso de esta terminología es más profunda que la puramente estadística. Así, GUASP *Comentarios...*, cit. en nota 1, página 1.102, aclara que debe hablarse de terminación anormal del proceso cuando éste termina sin que se haya obtenido su fin: «Como el fin normal del proceso es la actuación de una pretensión conforme con el derecho objetivo, siempre que el proceso termine sin haberse actuado o haberse denegado la actuación de la pretensión, el proceso no queda decidido, sino extinguido: así se contraponen la decisión a la extinción procesal.»

sistimiento, caducidad, etc.), subdistinguiendo, si se quiere, en este segundo grupo la forma normal de terminación y las anormales (6).

De todas maneras, y a los efectos del presente trabajo, lo que nos interesa subrayar es que la caducidad aparece encuadrada —en la doctrina y también en la legislación vigente— entre las formas de terminación del procedimiento administrativo. Esta sistemática nos parece correcta, y más útil, a efectos expositivos, que la de su inclusión dentro de un concepto amplio del silencio administrativo, que alguna vez ha sido apuntada (7).

La Ley de 2 de diciembre de 1963, que revisó determinados preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, ha diseñado los contornos de la institución de la caducidad con vistas a «reforzar el cuadro de garantías del administrado», según reza su Preámbulo. Como tendremos ocasión de ver, aunque se ha logrado —al parecer, inconscientemente— la necesaria ecuación entre los dos supuestos de caducidad que la Ley contempla, la nueva regulación dista mucho de poder considerarse perfecta, siendo no pocas las cuestiones y dudas que plantea, aparte de los reparos, más bien de forma que de fondo, que a la misma se han formulado ya (8). Y si bien es cierto que la institución

---

(6) Lo evidente de lo que afirmamos en el texto se corrobora observando cómo GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, págs. 490 y sigs., al acoger esa terminología de terminación *normal* y *anormal*, se ve obligado a dividir en tres secciones el capítulo dedicado a la terminación del procedimiento: terminación *normal* (resolución), terminación *por silencio administrativo* y terminación *anormal* (renuncia, desistimiento, caducidad y hechos que privan de razón de ser al procedimiento).

(7) Así, GARRIDO FALLA, *La llamada doctrina del silencio administrativo*, en el número 16 de esta REVISTA, enero-abril 1955, págs. 86 y sigs., entiende que en un sentido amplio, la expresión silencio administrativo abarca tres supuestos: a) Silencio administrativo aplicable a los actos de un particular con relación a un expediente administrativo, en cuyo caso, si el particular es el iniciador del expediente, su inactividad—su silencio— puede producir la caducidad del expediente. b) Silencio administrativo aplicable a los actos de autorización o aprobación de las autoridades superiores sobre actos de los inferiores. c) Silencio administrativo aplicable a las peticiones, reclamaciones y recursos dirigidos por el particular a la Administración. Ultimamente, GUAITA, *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, págs. 29 y sigs., ha justificado la reforma del artículo 99 de la LPA como un intento de coordinar la regulación de la caducidad con la del silencio. Tratamos de ello luego en el texto.

(8) Por lo pronto, GUAITA, *La revisión...*, cit. en nota anterior, págs. 30 y sigs., señala tres incorrecciones jurídicas en la nueva redacción del artículo 99: a) la primera es llamar expediente al procedimiento, pues lo que puede paralizarse (desvirtuando su misma esencia y etimología) y caducar es precisamente el procedimiento; el expediente no es otra cosa que la materialización de aquél, el procedimiento «hecho papel»; lo que sí puede decirse del expediente es que se archiva, pero no que se paraliza ni que caduca; b) la segunda es llamar administrado al interesado; lo propio de una norma jurídica, y muy especialmente si es de procedimiento, es hablar de interesado, como hace todo el

se aparta en la nueva versión de las rutas por las que tradicionalmente venía discurriendo, no lo es menos que la originalidad de la Ley de 1963 en este punto es muy relativa, ya que no es difícil encontrarle antecedentes tanto en la legislación en vigor como en la derogada.

Advirtamos, por último, que, aunque nuestro estudio se refiere a la llamada caducidad del procedimiento administrativo, no pocas de las cuestiones que aquí se abordan tienen una validez general, escapando al marco estricto del Derecho administrativo.

## II.—CONCEPTO, NATURALEZA Y FUNDAMENTO DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

### 1. *Concepto.*

Tal como aparece regulada la caducidad después de la reforma de 1963, puede definirse así: forma de terminación del procedimiento administrativo que tiene lugar a virtud de la declaración de la Administración cuando, paralizado el mismo por causa imputable al interesado, éste no remueve el obstáculo en el plazo que la Ley señala, a pesar de haber sido requerido para ello por la Administración (9).

---

título II de la Ley de Procedimiento administrativo, y decía su artículo 99: se administran cosas, asuntos, negocios, fincas, territorios bienes, pero no personas; aplicada a éstas, la palabra administrado es en efecto empleada por algunos autores actuales—y ahora por el artículo 99 de dicha Ley—, pero no por eso es más grata ni exacta tan molesta terminología, ni necesaria: hay donde escoger: interesados, partes, particulares; c) la tercera incorrección es hablar ahora, sin más, de «expediente», donde antes, con mucha mayor precisión, se decía «procedimiento promovido por el interesado», pues, efectivamente los únicos procedimientos (no expedientes) que pueden caducar son los *promovidos* por un interesado (no administrado), esto es, los comenzados a instancia de parte, no los iniciados *ex officio*. ¿Puede acaso caducar por paralización imputable al interesado un procedimiento sancionador?» Como se ve, alguna de estas observaciones, más que a la Ley, constituyen una crítica a una determinada corriente doctrinal de la que la Ley se hace eco. Tal ocurre con el vocablo «administrado», posiblemente no muy atrayente, pero aceptado por la generalidad de nuestros autores. El profesor GUAITA, no obstante, siempre ha rehuído el empleo de este término. Vid. *ad exemplum*, su *Bibliografía española de Derecho administrativo*, Barcelona, 1955, donde la existente sobre «administrado» se recoge bajo la rúbrica «Los particulares» (pág. 21). De todas maneras, es censurable el texto legal por la falta de rigor técnico con que usa el término «interesado», según hemos puesto de relieve en otra ocasión (Vid. nuestro trabajo *Eficacia de la Administración y garantía del particular en la Ley de Procedimiento administrativo*, DA, núm. 78-79, junio-julio 1964, página 100, nota 11).

(9) Dado que, como más adelante hemos de ver, a partir de la reforma de 1963 la Ley de Procedimiento administrativo se ha apartado definitivamente del modelo procesal en este punto, no puede sorprender que la fórmula propuesta difiera bastante de las definiciones que de la llamada en la Ley de Enjuiciamiento civil «caducidad de la instancia» (título X, libro I, artículos 411 a 420), que constituye el paralelo en Derecho

Constituye, evidentemente, esta forma de extinción un medio de evitar la pendencia indefinida de procedimientos paralizados por la desidia del particular, y desde este punto de vista no puede negarse la importancia de la institución. Mas, como ha dicho GUASP (10), «no hay que confundir dicha importancia con su necesidad, porque pueden existir otros modos de evitar el peligro que la caducidad de la instancia tiende a eliminar: así se explica que ordenamientos jurídicos procesales de indiscutible perfección técnica desconozcan este remedio: lo esencial es, en todo caso, la adopción de un criterio que evite la excesiva duración de los pleitos paralizados; pero no tiene que ser precisamente tal criterio la fijación de un lapso de tiempo que produce la extinción de todo el proceso».

Uno de estos medios que vienen a desplazar el juego de la llamada caducidad del procedimiento, quizá el más importante, es el de la derogación del principio del impulso privado, sustituyéndolo por el principio de impulsión de oficio, principio este último que se incorpora a nuestro proceso civil a partir del Decreto-Ley de 2 de abril de 1924, y que se consagra igualmente para el procedimiento administrativo en el artículo 74, 1), de la vigente Ley de 17 de julio de 1958.

Ahora bien, si el curso del procedimiento se impulsa, no por actos del particular, sino por actos de la Administración, faltará normalmente el presupuesto inicial determinante de la caducidad, esto es, la paralización del procedimiento. Con lo que resulta patente que la institución en tales condiciones es mucho menos necesaria.

Sería, sin embargo, erróneo afirmar que la caducidad resulta hoy absolutamente inútil, pues todavía pueden darse algunos casos en que

---

procesal de la figura aquí estudiada, suelen ofrecer los procesalistas. Así, PRIETO CASTRO, *Derecho procesal civil*, I, Zaragoza, 1946, pág. 370, dice que «caducidad de la instancia (del juicio) es la cesación de efectos de la litispendencia declarada por la Ley cuando ambas partes permanecen inactivas durante el tiempo que señala». Y GÓMEZ ORBANEJA y HERCE QUEMADA, *Derecho procesal*, I, Madrid, 1951, pág. 371, dicen que «la caducidad de la instancia (juicio) es la extinción del proceso producida por su paralización durante cierto tiempo—señalado por la Ley—en que las partes permanecen inactivas». GUASP, *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.102, la define como «la extinción del procedimiento que se produce por su paralización durante cierto tiempo en que no se realizan actos procesales de parte». En su *Derecho procesal...*, cit. en nota 4, pág. 578, recoge la misma definición, si bien emplea el término «proceso» en lugar de «procedimiento». La definición de GONZÁLEZ PÉREZ (*El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 236), en nuestro sentir no matiza adecuadamente los rasgos de la nueva regulación surgida a partir de la Ley de 2 de diciembre de 1963. Para este autor la caducidad es un modo de terminación «que se producirá por la paralización del procedimiento durante tres meses por causa imputable al que lo incoó».

(10) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.104.

el impulso oficial se muestre insuficiente para reactivar un procedimiento paralizado, como ha señalado GUASP con respecto al proceso civil (11), y GONZÁLEZ PÉREZ con respecto al procedimiento administrativo (12). Incluso, pensamos nosotros, que hoy día la institución puede aplicarse al procedimiento administrativo con relativa frecuencia por el juego del supuesto especial del artículo 71 de la citada Ley de 17 de julio de 1958.

## 2. Naturaleza.

A) *Tratamiento habitual del tema.*—Al tratar del problema relativo a la naturaleza jurídica de la caducidad del procedimiento, la doctrina suele limitarse a destacar que en la caducidad —por contraposición al allanamiento, al desestimiento, etc.— la *causa operandi* es un hecho y no un acto.

Así, GUASP (13) escribe que «la caducidad, en cuanto tal, no debe considerarse como un acto ni como un hecho procesal, sino simplemente como el resultado de ellos: el hecho procesal no es la caducidad misma, sino su causa», y añade: «Lo característico de la caducidad y lo que la diferencia del resto de hipótesis de extinción del proceso es, en efecto, la causa a la que se debe dicha extinción. A diferencia de la renuncia, desistimiento, allanamiento o transacción, que son verdaderos actos jurídicos, unilaterales o plurilaterales de Derecho material o de Derecho procesal, la causa de la caducidad de la instancia no es un acto de ninguna clase, sino un hecho: el transcurso del tiempo sin la realización de actos procesales, dentro de un proceso pendiente o paralizado. Es evidente que dicho transcurso del tiempo no puede configurarse en modo alguno como un acto, puesto que no es una modificación de la realidad producida por la intervención de la voluntad humana; ni tampoco puede considerarse como un acto, utilizando la figura del llamado acto omisivo o por omisión, la abstención de las partes durante el tiempo señalado».

(11) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.106.

(12) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, págs. 536, 538 y siguientes, por nota.

(13) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, págs. 1.102 y sigs. (El subrayado es nuestro). La misma idea, con algunas diferencias de redacción y alguna errata—«el caso» por «la causa»—, en su *Derecho procesal...*, cit. en nota 4, págs. 578 y sigs.

Sin embargo, GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 536, dice: «La caducidad es un hecho jurídico-administrativo, no un acto: la eficacia jurídico-administrativa de la misma no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del tiempo». Y un poco más adelante (pág. 540) insiste: «Como la caducidad es un hecho jurídico, opera de un modo automático». (El subrayado es nuestro).

**B) Delimitación conceptual: caducidad o decadencia de derechos, prescripción extintiva y caducidad del procedimiento.**

A') *Planteamiento.*—A nuestro modo de ver, lo que interesa verdaderamente aquí es precisar con claridad las posibles conexiones de la caducidad del procedimiento con esas otras instituciones en que el factor tiempo es elemento determinante y que se llama prescripción extintiva y caducidad o decadencia de derechos. Aquí radica el nudo de la cuestión.

El problema está ya apuntado por PRIETO CASTRO (14), el cual escribe que la caducidad «es una especie de prescripción establecida por la necesidad de librar a los órganos judiciales de las obligaciones y los inconvenientes de una litispendencia eterna, y que obedece a las mismas razones de aquélla». También GÓMEZ ORBANEJA y HERCE QUEMADA (15) dicen lo siguiente: «La caducidad viene a ser una especie de prescripción: la prescripción del juicio; hasta el punto de que puede decirse que la caducidad es a la instancia (juicio) lo que la prescripción es a la acción. Pero así como ésta puede ser adquisitiva y extintiva, la caducidad es siempre extintiva». Igualmente, en GUASP (16) puede leerse: «Como el transcurso del tiempo lleva consigo la extinción de los poderes concedidos a las partes para realizar actos procesales, esta extinción o caducidad da nombre a toda la institución, aunque, probablemente, el concepto de prescripción sería aquí más apropiado».

Por lo pronto, esta afirmación nos permite detectar un cierto confuisionismo terminológico. Porque una de dos: o es prescripción, o es caducidad, pero no las dos cosas al mismo tiempo. A menos, claro es, que la palabra caducidad no se use aquí en un sentido técnico.

B') *Prescripción extintiva y caducidad o decadencia de derechos.*—Resolver el problema que dejamos planteado ofrece cierta dificultad, precisamente porque los límites entre la prescripción extintiva y la caducidad o decadencia de derechos no están adecuadamente perfilados por la doctrina. Por supuesto, no vamos aquí a profundizar en el examen de estas figuras, lo cual daría por sí solo tema para una extensa mono-

(14) PRIETO CASTRO: *Derecho procesal...*, cit. en nota 9, pág. 370 (el subrayado es nuestro).

(15) GÓMEZ ORBANEJA y HERCE QUEMADA: *Derecho procesal...*, cit. en nota 9, página 371 (el subrayado es nuestro).

(16) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.103, por nota (el subrayado es nuestro).

grafía. Pero sí debemos partir de la doctrina más comúnmente admitida, a fin de tratar de establecer las posibles conexiones con la llamada caducidad del procedimiento administrativo.

Suele entenderse por prescripción la transformación de un estado de hecho en un estado de derecho por el transcurso del tiempo y con los demás requisitos fijados en la Ley. Y como quiera que esta transformación puede consistir tanto en la adquisición como en la pérdida de derechos, se distingue la prescripción adquisitiva (usucapión) de la prescripción extintiva. La caducidad es una institución distinta que hace referencia a la existencia de derechos temporales, sujetos a un plazo extintivo fijado por la Ley o por la voluntad de los particulares. La teoría de la prescripción es, pues, cosa distinta de la teoría del vencimiento, esto es, de la temporalidad de los derechos (17).

Entendida en este sentido, pueden señalarse como casos de caducidad en nuestro Derecho, entre otros, los siguientes: *α*) En Derecho civil, los referentes a las acciones de nulidad del matrimonio (art. 102, ap. 3.º, del Código civil); de impugnación de la legitimidad (art. 114); de reclamación de la legitimidad (art. 118); de impugnación del reconocimiento por el menor reconocido (art. 137); de reclamaciones ocasionadas por el ejercicio de la tutela (art. 287); de rescisión de los contratos (art. 1.299); de nulidad de los mismos (art. 1.301); de retracto convencional (art. 1.508);

---

(17) CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho civil español, común y foral*, I, 2.º, Madrid, 1955, páginas 702 y sigs. LANGLE RUBIO, E.: *Derecho mercantil*, Madrid, 1931, pág. 385.

SANTI ROMANO, *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, voz Decadenza, Milano, 1935, páginas 46 y sigs., aludiendo a lo insatisfactorio de las tentativas doctrinales en la búsqueda de los caracteres diferenciales de la decadencia respecto a la prescripción extintiva, califica de erróneas aquellas definiciones que recurren a los conceptos de derecho subjetivo, de acción o del término para el cumplimiento de los actos jurídicos. En su opinión no puede configurarse la decadencia como la pérdida o cesación de los llamados derechos temporales o a término, por efecto del transcurso de tales términos. Tampoco considera admisible entender que prescripción y decadencia quieren significar pérdida de la acción. Por último, reputa menos inexactos, aunque más empíricas, aquellas teorías que reservan el concepto de decadencia para aquellos casos en los que para el cumplimiento de un acto hay establecido un término, transcurrido el cual el acto no puede realizarse y, si se realiza, es nulo. Después de esta consideración negativa, pasa a formular su propia teoría, la cual se apoya en su peculiar concepción del poder jurídico y del derecho subjetivo. Los poderes en sentido amplio, atribuidos por el Ordenamiento jurídico en orden a los bienes o intereses protegidos por éste, pueden desarrollarse en una dirección o aspecto genérico, sin objetos concretamente determinados, sin obligaciones correlativas (poderes en sentido estricto) o bien desarrollarse en una concreta y particular relación jurídica o con una determinada cosa o hacia una determinada persona (derechos subjetivos). Pues bien, la prescripción determina la extinción de un derecho; la decadencia, no la extinción de un poder, sino la imposibilidad de ejercitarlo en un caso concreto, a pesar de que el poder mismo permanezca vivo para todos los otros casos que puedan darse.

de retracto legal (art. 1.524) (18). *b)* En Derecho laboral, la acción de despido (art. 82 del Texto refundido de la Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944, y art. 94 del Texto refundido del Procedimiento laboral de 4 de julio de 1958) (19). *c)* En Derecho administrativo, la extinción por el transcurso de su vida legal de las patentes (art. 116, 1.º, del Estatuto sobre Propiedad Industrial, de 30 de abril de 1930); marcas (art. 158, 1.º); modelos de utilidad (art. 181, 1.º); dibujos y modelos industriales (art. 195, 1.º); nombres comerciales y rótulos de establecimientos (art. 217, 1.º), etc.

Dentro del concepto de caducidad o decadencia de derechos, parece que deben incluirse también los supuestos de preclusión, esto es, de aquellos casos en que para la realización de los actos procesales de parte se establece un plazo breve de carácter perentorio, vencido el cual no puede realizarse ya ese acto, pasándose al período siguiente (20).

*C)* *Caducidad del procedimiento.*—¿Tiene algo que ver esta caducidad o decadencia de derechos con la caducidad del procedimiento de que aquí venimos ocupándonos? Parece que no.

Cuando juega la caducidad en sentido técnico, transcurrido el plazo legal el derecho ha muerto para siempre. En cambio, la llamada caducidad del procedimiento administrativo deja incólume los derechos, a menos que otros institutos, como el de la prescripción, los hayan extinguido (art. 119 de la Ley de Enjuiciamiento civil; art. 99, 2), de la Ley de Procedimiento administrativo). Ni siquiera puede decirse que haya muerto la acción y subsista el derecho material (21), pues nada se opone

(18) CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho civil...*, cit. en nota 17, pág. 725.

(19) Vid. PÉREZ SERRANO, J.: *Caducidad o prescripción en la acción por despido*, «Revista de Trabajo», núm. 1, 1945, págs. 5 y sigs., y la jurisprudencia allí citada. PÉREZ BOTIJA, E.: *Caducidad de la acción por despido, aunque no se dé la carta de despido* (sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 15 de febrero de 1960), «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1960, tomo XL, págs. 848 y sigs. NÚÑEZ SAMPER, A.: *La prescripción de acciones en el Derecho laboral español*, «Cuadernos de Política Social», número 19, págs. 35-55.

(20) Sobre el concepto de preclusión, vid., por ejemplo, GÓMEZ ORBANEJA y HERCE QUEMADA: *Derecho procesal...*, cit. en nota 9, pág. 226. Sobre la distinción entre caducidad, preclusión y prescripción, vid. GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 798, por nota, el cual entiende que la única diferencia que existe entre estos conceptos está en el momento en que estas nociones contemplan el acto a que se refiere el poder afectado por cada una. Sin embargo, en las páginas 1.104 y siguientes parece que considera la preclusión como «una aplicación auténtica del concepto de caducidad», y a la llamada caducidad del procedimiento como una «prescripción».

(21) En torno a la llamada «teoría de la acción», que se propone averiguar la esencia jurídica del poder en virtud del cual las partes ponen en marcha la actuación jurisdiccional, se han formulado una serie de teorías en cuyo examen sería ocioso entrar ahora, y que pueden resumirse así: a) *Teorías monistas*. Coinciden en identificar la acción

a que si éste no ha prescrito, pueda hacerse valer en un nuevo procedimiento. Es decir, que ni la acción ni el derecho material se extinguen por la caducidad. Lo único que muere es el procedimiento. Con esto basta también para diferenciar la caducidad del procedimiento de la preclusión, la cual hemos dicho que es una forma de decadencia de derechos. Pero, por si no se admite así, puede también apuntarse la nota de que la preclusión afecta a un acto aislado, mientras la caducidad del procedimiento afecta a éste considerado como un todo (22).

Mayores puntos de contacto tiene esta caducidad de la instancia con la prescripción, sin que tampoco pueda identificarse con ella. Se transforma, en cierto sentido, un estado de hecho en un estado de derecho. La situación fáctica de inactividad (*de hecho* no se actúa) se transforma en jurídica (*no se puede* actuar). Pero también aquí nos encontramos con lo mismo: que ni la acción ni el derecho material han prescrito.

En definitiva, que la llamada caducidad del procedimiento no es, en sentido técnico, ni caducidad ni prescripción, siquiera tenga puntos de contacto con estas figuras, dado que es una aplicación de la influencia del tiempo en las relaciones jurídicas.

C) *Conclusión.*—Ahora bien: si esto que llamamos caducidad del procedimiento no es, en sentido técnico, ni caducidad ni prescripción, ¿qué es en realidad? Si no hay extinción de derechos (puesto que tanto el derecho material como el derecho de acción, en principio, subsisten), ¿qué es lo que se extingue?

En Derecho procesal discuten los autores acerca de la delimitación entre los términos *demanda* (petición de iniciación) y *pretensión procesal* (petición de fondo). Mientras unos entienden que la expresión

---

procesal, más o menos plenamente, con el derecho subjetivo material, que sirve a la acción misma de fundamento. En general, nuestro Derecho positivo se mueve en esta línea. Así, por ejemplo, los artículos 44, 348 y 1.560 del Código civil, artículo 516 del Código de comercio, artículo 42 de la Ley Hipotecaria, y el artículo 62 de la Ley de Enjuiciamiento civil. Hoy día esta tesis monista se halla prácticamente abandonada. b) *Teorías pluralistas.* Coinciden en considerar la acción como un derecho de propia existencia o, lo que es igual, en separar la acción del derecho protegido por ella. Las discrepancias surgen al tratar de precisar la esencia íntima de este derecho. En nuestro Derecho positivo la distinción entre derecho y acción la encontramos, por ejemplo, en el capítulo I del título I del Estatuto sobre Propiedad industrial. Para una más amplia información sobre el tema, vid. FAIREN GUILLÉN, V.: *Voz «acción»*, «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», tomo II, páginas 190 y sigs. GUASP: *Derecho procesal...*, cit. en nota 4, págs. 228 y sigs. CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho civil...*, cit. en nota 17, págs. 65 y sigs.

(22) DE LA PLAZA, M.: *Derecho procesal...*, cit. en nota 4, pág. 536. GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, págs. 1.104 y sigs.

demanda acoge ambos tipos de peticiones, hay otros (23) que consideran que esta identificación envuelve una superficial y empírica observación del desarrollo del proceso, y que si bien, ordinariamente, demanda y pretensión se funden en un solo acto, no siempre se da simultaneidad temporal entre ambas actividades.

No parece que el artículo 69 de la Ley de Procedimiento administrativo impida seriamente aceptar cualquiera de estas dos tesis, aunque lo más probable es que con el término «petición» se quiera aludir en dicho precepto no sólo a la petición de fondo (pretensión), sino también a la petición de iniciación. Lo que sí es evidente, y merece ser subrayado, es que esta petición es un acto y no un derecho, *es algo que se hace* y no algo que se tiene.

Pues bien, a nuestro modo de ver, en la llamada caducidad del procedimiento, es esta actividad de petición (de iniciación y de fondo) la que se extingue (24), y su extinción acarrea la extinción de todo el procedimiento.

De todo lo expuesto resulta que el problema de la naturaleza jurídica de la llamada caducidad del procedimiento se resuelve en una perogrullada: la caducidad del procedimiento es... la caducidad del procedimiento. Ni caducidad de derechos, ni prescripción de acciones. Extinción del procedimiento y nada más (25).

Claro es que, como se ha dicho en alguna ocasión, «las expresiones tradicionales son difíciles de sustituir. Mostrar la inadecuación entre términos y realidades es el primer paso para corregir aquéllos» (26). En la argumentación que antecede hemos intentado hacer patente la falta de adecuación entre el término caducidad y la forma de extinción del procedimiento a que viene aplicándose. Hemos dado, pues, el primer paso. Si nuestra opinión encuentra eco, es posible que se busquen de-

(23) GUASP: *Derecho procesal...*, cit. en nota 4, págs. 233 y sigs. FAIREN GUILLÉN, V.: *Voz «acción»...*, cit. en nota anterior, págs. 193 y sigs.

(24) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.128, dice: «La caducidad de la instancia supone, desde luego, la extinción de la pretensión procesal; ésta desaparece y los efectos a que su interposición daba lugar quedan eliminados.»

(25) Por lo demás, no es la primera vez que una investigación lleva a conclusión semejante. Así, LANGLE RUBIO, *Las cuentas en participación. Prevenciones contra sus peligros*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1945, pág. 419, escribía, ocupándose del tema de la naturaleza jurídica de esta figura mercantil: «Si hablase alguna vez acerca de estas cuestiones el inmortal Pero Grullo —el de las verdades como puños, que suelen decir los tontos y olvidar los sabios—, declararía que la cuenta en participación es... cuenta en participación y nada más.»

(26) BOQUERA OLIVER, J. M.: *La selección de contratistas*, Madrid, 1963, pág. 8.

nominaciones más adecuadas a la realidad que se trata de describir (27).

### 3. *Fundamento.*

A) *Importancia de la cuestión.*—Dos teorías contrapuestas —subjetiva y objetiva— se han manejado a la hora de fundamentar la institución de la caducidad. Sin que falte, por supuesto, una tercera posición conciliadora que viene a conjugar los dos extremos en tensión. Adviértase, ante todo, que la cuestión que ahora tratamos no es puramente teórica, «sino que, por el contrario, repercute en la solución que haya de darse a problemas de interés planteados por la caducidad. Así, cuando el proceso haya quedado paralizado por la voluntad expresa de los litigantes, si transcurre después el tiempo señalado, admitiendo el fundamento subjetivo, no existirá caducidad de la instancia, porque no puede haber presunción de abandono; recogiendo al fundamento objetivo, habrá de declararse la caducidad, porque el hecho esencial productor de la misma: el transcurso del tiempo sin actividad de las partes, se ha realizado efectivamente» (28).

B) *Tesis subjetiva.*—El fundamento de la caducidad radica en una presunción de que la intención del interesado es abandonar el procedimiento que inició. Algunas expresiones de nuestra Ley de Enjuiciamiento civil («Se tendrán por abandonadas las instancias...» —art. 411—; se tendrá por abandonada la acción...» —art. 414—; «se tendrá por abandonado el recurso...» —art. 415—), parecen revelar que esta fundamentación no estuvo del todo ausente en el ánimo de los redactores de dicho Cuerpo legal. Más claramente aparece reflejada esta concepción subjetiva en el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, que habla de que «se presumirá que aquéllos (los interesados) desisten de la petición formulada» —art. 141, 1)—, y de «desestimamiento presunto» —art. 114, 2)— (29).

(27) En otras legislaciones, se usan términos distintos para referirse a la caducidad en sentido técnico y a la extinción del procedimiento por la paralización del mismo durante un cierto tiempo. Así, en italiano, se habla de *decadenza*, para referirse a la caducidad o decadencia de derechos, y de *perenzione*, para designar la que en nuestras leyes se llama caducidad de la instancia. No obstante, en la traducción italiana de nuestra Ley de Procedimiento administrativo, publicada en la «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1959, y hecha por Laura CATALDI, la palabra «caducidad» se traduce por *decadenza*.

(28) GUASP: *Comentarios...*, cit. en la nota 1, pág. 1.104.

(29) Se hace también eco de esta fundamentación subjetiva, VILLAR Y ROMERO: *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1948, pág. 96.

C) *Tesis objetiva*.—El fundamento de la caducidad radica en la necesidad de evitar la duración excesiva de los procedimientos. Con referencia al proceso civil, acepta esta tesis el profesor GUASP, pese a la redacción de nuestra Ley procesal civil que hemos citado hace un momento (30). También el Tribunal Supremo ha insistido sobre este criterio objetivo al pronunciarse sobre el artículo 91 de nuestra Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (31).

D) *Tesis mixta*.—Resulta de combinar las dos expuestas y se acepta con referencia al procedimiento administrativo por LÓPEZ-NIETO (32),

(30) GUASP: *Derecho procesal*... cit. en la nota 4, pág. 580: «No es dudoso que el fundamento objetivo debe preferirse al subjetivo, incluso en nuestro Derecho vigente, aunque algunas de sus expresiones, como la del artículo 411, que habla de tener por abandonadas las instancias, mueven a confusión en este sentido.»

(31) Así, en la sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> de 27 de marzo de 1962, Aranz. n. 1955, se dice que «la doctrina sobre la caducidad de acciones, lo mismo en la jurisdicción administrativa que en la civil, descansa sobre dos casos fundamentales: uno, de carácter subjetivo, que ve en la presunta intención de las partes, de abandonar el proceso, la razón íntima de la extinción; la otra, de carácter objetivo, que tiende a evitar la pendencia indefinida de dichos procesos, con un peligro para la seguridad jurídica en general y con un perjuicio para los litigantes en particular, no puede olvidarse que tanto la jurisdicción civil como la contencioso-administrativa que nos ocupa son de carácter rogado; pero para evitar los numerosísimos casos que constantemente se sucedían de paralización de procedimientos por inactividad de las partes, es por lo que se publicó el Decreto de 2 de abril de 1924, modificado por la Ley de 20 de diciembre de 1952, que puso fin a esos abusos, y que vienen a corroborar el carácter objetivo de la doctrina de la caducidad; por ello poco importa que el artículo 91 de la Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 hable de la paralización del procedimiento por más de un año, por culpa del demandante, porque esta expresión hay que interpretarla en el sentido de que se instó, debiendo instar, dentro de los plazos que la Ley señala, porque así lo exige el carácter que preside las Leyes de procedimiento, y aunque en muchos aspectos no le pudiera alcanzar el aspecto objetivo a que antes se hizo referencia no ofrece la más pequeña duda de que se impone el objetivo, en aras al interés general y a evitar todo perjuicio en lo particular». Y aplicando esta doctrina al caso objeto de la *litis*, añade: «Estando demostrado en los autos que quedaron paralizados por providencia de 15 de noviembre de 1958 y que ya después no aparece diligencia alguna hasta el auto que decretó la caducidad, de 9 de marzo de 1961, y que es objeto del presente recurso, nos encontramos con que se ha dado el supuesto de caducidad del artículo 91 de la Ley jurisdiccional; y, consecuentemente, es procedente confirmar íntegramente el auto recurrido, por estar ajustado a derecho, y sin que a ello se oponga el hecho de que la paralización de los autos obediera a haberlo solicitado las dos partes de común acuerdo, porque si la demandada, salvo el caso de haber pedido reconvencción, por sí sola, en forma alguna puede pedir la suspensión de la acción ejercitada por el actor, es sólo éste el que puede hacerlo, pero condicionándola a los plazos de caducidad marcados por la Ley, que al haber dejado transcurrir sin solicitar la prosecución de los autos cuando tenía la obligación de hacerlo, ha incurrido en la culpa del artículo 91, y, consecuentemente, debe sufrir las consecuencias de su inactividad. Es este criterio sustentado ya por esta Sala en el auto de 8 de marzo de 1955.»

(32) LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F.: *El procedimiento administrativo*, Barcelona, 1960, página 305.

para el cual el fundamento de la institución que nos ocupa no es otro que la presunta voluntad de los interesados o partes de abandonar el procedimiento, y la necesidad de evitar que se prolonguen indefinidamente los procedimientos por razones de seguridad jurídica.

A nuestro modo de ver, también es esta solución la más adaptable a la Ley de Procedimiento administrativo, sobre todo a partir de la Revisión de 1963. Porque si bien es cierto que la motivación que atribuye eficacia al presupuesto inicial —paralización del procedimiento— es más bien objetivo (seguridad jurídica, necesidad de descargar de expedientes inacabados a las dependencias, etc.), no puede negarse que entre los varios presupuestos de la declaración de caducidad figura el requerimiento de la Administración y el silencio del interesado, por lo que resulta evidente la base subjetiva en que descansa también esta forma de extinción. Y se confirma este perfil subjetivo en el artículo 114, 2), del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 26 de noviembre de 1959.

### III.—LEGISLACIÓN DEROGADA Y LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.

#### 1. *Justificación de este apartado.*

La referencia que aquí vamos a hacer al que, por no estar ya vigente, puede calificarse de Derecho histórico, trata simplemente de subrayar la desviación que en la regulación de la llamada caducidad del procedimiento administrativo se ha producido en nuestra Patria y que la aparta de los modelos tradicionales. No se trata, pues, de indagar la esencia íntima de la institución, porque, dado el carácter puramente instrumental del procedimiento, una investigación histórica que se propusiera esa finalidad resultaría estéril. Como ha dicho NIETO (33), «el método histórico es el único camino viable para comprender buena parte de las instituciones del Derecho, al menos de aquellas que no son el resultado de un puro trabajo mental —técnicas al servicio de una realidad que se quiere dominar—, sino simple expresión intelectual de formas sociales cuya eficacia se reconoce... El legislador puede, con unas líneas, lograr que dejen de existir las hipotecas, porque éstas son una pura creación jurídica; pero no podrá, por ejemplo, suprimir la existencia del crédito, porque es una realidad social, a cuyo servicio o, mejor aún, para cuyo dominación se encuentra el Derecho».

(33) NIETO, Alejandro: *Bienes comunales*, Madrid, 1964, pág. 9.

La desviación a que nos referimos se opera por una doble vía: 1.º Tratamiento independiente del tema de la duración máxima del procedimiento y del tema de la caducidad del mismo. 2.º Exigencia del requerimiento previo al particular para que la caducidad pueda ser declarada.

2. *Separación del tema de la duración máxima del procedimiento del de la caducidad del mismo.*

En la Ley de Bases del Procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889, el tema de la caducidad se trata simultáneamente al de la duración máxima que debe tener el procedimiento. La base 8.ª dice así: «En ningún caso podrá exceder de un año el tiempo transcurrido desde el día en que se incoe un expediente y aquel en que se termine en la vía administrativa. Cuando haya habido necesidad de pedir algún informe o documento a las Islas Canarias, a las Antillas o a las Filipinas, se descontará, para los efectos prevenidos en esta base, el tiempo invertido en este trámite. No se contará tampoco el tiempo que el expediente esté detenido por culpa del interesado; pero se dará por terminado aquél y se mandará pasar al archivo correspondiente si durante seis meses estuviera paralizado por causa del interesado sin que éste inste cosa alguna». En varios Reglamentos de procedimiento ambos temas aparecen también tratados simultáneamente (34).

Sin embargo, y como muy justamente hace notar GUASP (35), «la caducidad de la instancia no tiende a evitar la excesiva duración de los procesos, sino su excesiva paralización». Y con ocasión de un expediente de caducidad de una concesión administrativa de servicio público en el que el concesionario solicitaba que se declarara caducado dicho expediente por haber excedido su tramitación el plazo de un año señalado en la Ley de Bases de Procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889, artículo 55 del Reglamento de Procedimiento de 23 de abril de 1890 y artículo 1.º del Real Decreto de 15 de febrero de 1913, el Consejo de Estado recordó —«sin perjuicio de encarecer, una vez más, las ventajas de una tramitación rápida»— que «la infracción de la base 8.ª

(34) Así, en el Reglamento del Ministerio de Marina de 25 de abril de 1890 (artículos 42 y 43), en el Reglamento del Ministerio de Industria de 9 de julio de 1935 (artículos 218 al 225), en el Reglamento del Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1935 (artículo 17), en el Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947 (artículos 113 a 115) y en el Reglamento del Ministerio de Industria de 7 de septiembre de 1954 (artículo 62).

(35) GUASP: *Comentarios...*, cit. en la nota I, pág. I.106.

de la Ley de 19 de octubre de 1889, según la cual todo expediente debe quedar resuelto en el término de un año, no causa nulidad, según repetidas declaraciones jurisprudenciales» (sentencias de 21 de diciembre de 1920 y 14 de abril de 1924) (36).

Con muy buen acuerdo, por tanto, la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 separó el tema de la duración máxima del procedimiento —que aparece ahora tratado en el capítulo III (Términos y plazos) del título III (Actuación administrativa), artículo 61— del tema de la caducidad —que se regula en la sección 4.<sup>a</sup> (Caducidad) del capítulo IV (Terminación) del título IV (Procedimiento), artículo 99, y en el capítulo I (Iniciación) del mismo título IV (Procedimiento), artículo 71—. Y en la misma línea se inserta, como no podría menos, el Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 1959, que trata de la duración del procedimiento en el artículo 72 y de la caducidad en los artículos 113 a 115, ambos inclusive.

### 3. *Exigencia del requerimiento previo al particular para que la caducidad pueda ser declarada.*

En la Ley de Bases de 1889, los presupuestos de la declaración de caducidad eran los dos siguientes: a) Paralización del procedimiento durante el plazo señalado en la Ley (un año). b) Que esa paralización fuera debida al interesado. Los Reglamentos dictados en desarrollo de esta Ley reprodujeron casi literalmente la regulación de la base 8.<sup>a</sup>, y el Reglamento de Marina de 25 de abril de 1890, mandaba aplicar las normas de la Ley de Enjuiciamiento civil sobre caducidad de la instancia, remisión que no puede sorprender, dado que, en esencia, la base 8.<sup>a</sup> de la Ley de 1889 es coincidente con la Ley procesal civil, pero que conviene anotar, ya que pone de relieve que la influencia procesalista en nuestro Derecho administrativo no es tan novedosa como se suele creer.

El artículo 99 del texto de 1958 de la Ley de Procedimiento administrativo regulaba conforme a esos antecedentes la extinción del procedimiento por la inactividad del interesado, salvo en lo relativo al plazo, que era de tres meses. Decía así el referido precepto: «Transcurridos tres meses desde que un procedimiento promovido por un interesado se paralice por causa imputable al mismo, se producirá la caducidad de la instancia y se procederá al archivo de las actuaciones...».

(36) Dictamen de 21 de febrero de 1951 (Exp. 7.255), en *Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado, 1950-1951*, Madrid, 1962, pág. 236.

Ahora bien, en el mismo texto de 1958 de la Ley de Procedimiento administrativo se contenía un supuesto de caducidad (art. 71), en que no bastaba con la paralización del procedimiento para declarar la caducidad, sino que era preciso el requerimiento previo del interesado. No obstante, este supuesto de caducidad, al parecer, pasó inadvertido a la doctrina cuando se planteó la revisión del artículo 99, pues al intentar justificar la conveniencia de tal revisión, pensó exclusivamente en aumentar las garantías del particular, dándole un trato paralelo al que recibe la Administración cuando se quiere hacer jugar el principio del silencio administrativo (37), preocupación ésta que aparece reflejada también en el Preámbulo de la Ley de 1963, según veíamos.

Tampoco se tuvo en cuenta —al menos no se invocó por la doctrina ni se recordó en el Preámbulo— la regulación de los artículos 55 y 113 y siguientes del vigente Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, en los que igualmente se contiene la exigencia del requerimiento al particular como previo a la declaración de caducidad.

En la misma línea divergente del modelo procesal se encuentra la regulación que establece el artículo 291 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952. Y en la legislación derogada, el Reglamento del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954 (art. 26), y el Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 1924 disponían algo semejante.

Así, pues, la Ley de Revisión de 2 de diciembre de 1963, al perfilar definitivamente los contornos de la institución, separándose del modelo de la Ley de Enjuiciamiento civil que venía siguiéndose en la legislación derogada, se ha insertado —al parecer, sin proponérselo expresamente— en una línea ya dibujada por otras regulaciones precedentes. Y así tenemos que en la vigente legislación los presupuestos de la declaración de caducidad son los siguientes: a) Paralización del procedimiento imputable al interesado; b) Requerimiento de la Administración; c) Silencio del interesado. De ellos nos ocuparemos dentro de un momento. Antes, sin embargo, debemos tratar de las clases de caducidad.

---

(37) ENTRENA CUESTA: *El proyecto de Ley de Revisión de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958*, DA, núm. 68, agosto de 1963, pág. 16. La misma preocupación por la garantía del particular en GUAITA: *La revisión...*, cit. en la nota 7, página 29. En cambio, GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 536, considera ya como un supuesto especial de caducidad el del artículo 71 de la Ley de Procedimiento administrativo.

## IV.—CLASES DE CADUCIDAD.

1. *Caducidad por hecho imputable al interesado.*

Es la única forma de caducidad expresamente aludida en la Ley de Procedimiento administrativo, en la que se recogen dos supuestos de esta clase de caducidad, uno, general, en el artículo 99, y otro, especial, en el artículo 71 (38). Después de la Ley de 2 de diciembre de 1963, que ha dado nueva redacción al artículo 99, las líneas generales de la regulación han quedado perfiladas con mayor rigor, estableciéndose un perfecto paralelismo entre ambos preceptos.

2. *Caducidad por hecho imputable a la Administración.*

Esta forma de caducidad no se regula en la Ley de Procedimiento administrativo, si bien es cierto que tampoco se la excluye expresamente. De aquí que sea necesario plantearse el problema de su admisibilidad.

En favor de una opinión afirmativa podrían esgrimirse los siguientes argumentos: 1.º Que al no excluirse de un modo expreso, parece que se admite implícitamente, favoreciendo esta interpretación la forma genérica en que está redactada la rúbrica de la sección 4.ª del capítulo IV del título V, que habla simplemente de «caducidad», y el párrafo 2) del artículo 99, que habla también de «caducidad», a diferencia del párrafo 1), que se refiere específicamente a la caducidad «por causa imputable al administrado». Aparte de que este párrafo 2) habla de prescripción

---

(38) *Artículo 71*: «Si el escrito de iniciación no reuniera los datos que señala el artículo 69, o faltara el reintegro debido, se requerirá a quien lo hubiese firmado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con apercibimiento de que, si así no lo hiciere, se archivará sin más trámite.»

*Artículo 99* (Texto de 17 de julio de 1958): «1. Transcurridos tres meses desde que un procedimiento promovido por un interesado se paralice por causa imputable al mismo, se producirá la caducidad de la instancia y se procederá al archivo de las actuaciones, a menos que la Administración ejercite la facultad prevista en el número 2 del artículo 98.

2. 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.»

*Artículo 99* (Texto revisado de 2 de diciembre de 1963): «1. Paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones. No será aplicable esta regla cuando la Administración ejercite la facultad prevista en el número 2 del artículo 98.

2. 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.»

de acciones del particular «o de la Administración», frase esta última que podría interpretarse en el sentido de que el legislador estaba pensando también en la caducidad por hecho imputable a la Administración. 2.º Que la llamada caducidad del procedimiento administrativo se halla en la misma línea del artículo 29 de la Ley —«economía, celeridad y eficacia»—, por lo que es, en cierto modo, ir contra la esencia de la institución y, en definitiva, de los principios del texto legal, excluir la caducidad por hecho imputable a la Administración, pues precisamente puede ser esta forma un medio radical de combatir la pereza administrativa. 3.º Que hay casos en que esta última forma de caducidad resulta muy recomendable con objeto de evitar al particular los perjuicios y molestias que pueden originársele de la pendencia continuada de un procedimiento a causa de la pasividad de la Administración. Tal ocurre con ciertos procedimientos iniciados de oficio, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores.

Como puede verse, los argumentos expuestos tienen un cierto interés. Sin embargo, parece que debemos inclinarnos por la tesis contraria. Y ello, por lo siguiente: 1.º En la legislación procedimental anterior a la Ley de 1958 era regla general referirse solamente a la caducidad por hecho imputable al interesado, y cuando en algún caso se refería a la caducidad por hecho imputable a la Administración, era para excluirla. Así, en el Reglamento del Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1935 (art. 17) y en el Reglamento del Ministerio de Industria de 7 de septiembre de 1954 (art. 62). 2.º El Consejo de Estado, interpretando la base 8.ª de la Ley de 19 de octubre de 1889, rechazó terminantemente el juego de esta forma de caducidad (39). 3.º El hecho patente de que considerar implícita en la nueva regulación la caducidad por causa imputable a la Administración, obligaría a admitirla lo mismo en aquellos casos en que puede beneficiar al particular —procedimientos sancionadores, por ejemplo— que en aquellos otros en que puede perjudicarlo. 4.º La dificultad de dar aplicación práctica a esta forma de caducidad ante la falta de regulación legal. ¿Tendrá el particular que requerir a la Administración? ¿En qué plazo? ¿Aplicando el párrafo 1) del artículo 99, o, por analogía, el artículo 94? 5.º Tal vez por ello la doctrina posterior a la Ley de 1958, *de lege lata*, viene rechazando el juego de la caducidad por hecho imputable a la Administración, lo mismo cuando se trata de procedimiento iniciado a instancia de parte, que

---

(39) Dictamen de 26 de junio de 1958 (Exp. 23.328), en *Recopilación de doctrina legal del Consejo de Estado*, 1957-1958, Madrid, 1960, pág. 99.

de procedimiento de oficio. Así, con referencia al primero, dice GONZÁLEZ PÉREZ (40): «La Administración puede impunemente paralizar el procedimiento, salvo las teóricas y platónicas medidas sobre responsabilidad del funcionario culpable de ello. Y, desde luego, sería una arbitrariedad que por causa imputable a ella se produjera el efecto de la caducidad de un procedimiento incoado a instancia de un interesado». Y con referencia al procedimiento de oficio, dice rotundamente GUAITA (41) que «los únicos procedimientos (no expedientes) que pueden caducar son los promovidos por un interesado (no administrado), esto es, los comenzados a instancia de parte, no los iniciados *ex officio*», de donde se deduce que en estos procedimientos no cabe la caducidad ni por hecho imputable al interesado ni por hecho imputable a la Administración (42).

La importancia de adoptar una postura u otra de cara al problema que venimos examinando, se pone de relieve considerando que por virtud del inciso final del párrafo 1) de la disposición final primera de la Ley de Procedimiento administrativo, quedan hoy en vigor, «en lo que no se opongan» a la misma, una gran cantidad de procedimientos que no son los del Decreto de 10 de octubre de 1958, por lo que pueden surgir dudas sobre la oposición o no con los preceptos de dicha Ley, de aquellos casos en que en esas regulaciones se establece una caducidad por hecho imputable a la Administración.

Un supuesto, del que nos hemos ocupado en otra ocasión (43), es el del artículo 290, párrafo segundo, del Código de la Circulación, en el que se establece lo siguiente: «Quedará sin efecto toda denuncia de la que no se haya hecho notificación en el domicilio del interesado dentro de los treinta días siguientes a la fecha de haberse formulado, a menos que anteriormente no se haya hecho una notificación personal».

(40) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 539.

(41) GUAITA: *La revisión...*, cit. en nota 7, pág. 31.

(42) Ello no obsta para que *de lege ferenda* pueda postularse la aplicación de la caducidad por hecho imputable a la Administración (no al interesado) en estos procedimientos de oficio. Así, el mismo GONZÁLEZ PÉREZ añade después de la afirmación que hemos transcrito en el texto: «Ahora bien, en los procedimientos incoados de oficio no estaría de más aplicar la institución de la caducidad para evitar los supuestos, nada infrecuentes, de procedimientos incoados por la Administración—por ejemplo, sancionadores—que quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio.»

(43) GONZÁLEZ NAVARRO: *El procedimiento sancionador del Código de la circulación*, en el núm. 43 de esta REVISTA, enero-abril 1964, especialmente pág. 416.

En nuestro sentir, el precepto en cuestión se encuentra derogado: 1.º Porque en la Ley de Procedimiento administrativo, según hemos dicho, parece querer aludirse sólo a la caducidad por causa imputable al interesado (arts. 99, 1), y 71); 2.º Porque, aunque no se entendiera así, al decir el Código de la Circulación que la denuncia «quedará sin efecto», parece que no sólo declara extinguido el procedimiento, sino también la acción que en él se ejercita, con lo que tendríamos que la caducidad «por sí sola» produciría la prescripción de la acción de la Administración, contra lo que dispone el artículo 99, 2), de la propia Ley de Procedimiento administrativo.

#### V.—PRESUPUESTOS DE LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD.

##### 1. *Paralización del procedimiento imputable al interesado.*

Constituye éste el hecho inicial determinante de la extinción del procedimiento. Desde luego, la redacción del artículo 99 no deja lugar a dudas—hoy, como antes—sobre la exigencia de este presupuesto. En cambio, las dudas pueden suscitarse en el caso del artículo 71, ya que en él no se alude para nada a la paralización del procedimiento, sino más bien a la omisión de determinados requisitos. No obstante, es evidente que también aquí se produce la aludida paralización. Sólo que el legislador recurre a un tropo de dicción—metonimia—designando el efecto—paralización—por su causa—omisión de requisitos—. Precisamente por ello es especial este supuesto frente al general contemplado en el artículo 99. Es más, si se nos apura, el mismo artículo 71 está diciéndolo claramente, pues insiste en que «sin más trámite» se archivará el expediente recién iniciado (44). Y a mayor abundamiento,

---

(44) En otra ocasión nos hemos ocupado de la contradicción que a nuestro juicio existe entre este artículo 71 y la legislación del Timbre (Cfr. nuestro trabajo *Presentación de documentos sin reintegro en Oficinas públicas*, DA, núm. 56-57, agosto-septiembre 1962, páginas 37 y sigs.). Según nuestra tesis, el T. R. de la Ley del Timbre de 3 de marzo de 1960 rebasó los límites de la autorización concedida por la Ley de Modificaciones Tributarias de 23 de diciembre de 1959, por lo que de acuerdo con la opinión doctrinal—hoy ya incorporada al artículo 11, 3), de la Ley General Tributaria—en la parte que hubo exceso tiene valor de simple norma reglamentaria. O sea, que la Ley de 3 de marzo de 1960 no pudo derogar el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Se ha mostrado contrario a nuestra opinión, BOQUERA OLIVER, J. M.: *La selección de contratistas*, Madrid, 1963, pág. 101. Se identifican, en cambio, con nuestro parecer, OLIVA DE CASTRO: *Los vicios de forma del acto administrativo*, Madrid, 1964, pág. 23, nota 25, y GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, págs. 402 y 418. Este último dice textualmente (pág. 402): «Se admite la subsanación incluso de la falta de reintegro, lo

véase el artículo 55 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo —paralelo al 71 de la Ley de Procedimiento administrativo—, en el que aparece más claramente expresado el presupuesto referido.

Debe hablarse de paralización del procedimiento, no del expediente, como hace el artículo 99 de su nueva versión. El expediente no puede paralizarse, porque el expediente es sólo reflejo material del procedimiento, el procedimiento «hecho papel» (45).

La paralización del procedimiento tiene que ser imputable al interesado que lo inició. En consecuencia, no se dará la caducidad cuando sea imputable a la Administración, según ya vimos, y cuando sea imputable a otros interesados que hubiesen comparecido en el procedimiento al amparo del artículo 23, apartados b) y c).

Ahora bien, precisar en qué casos se da la paralización del procedimiento imputable al interesado ofrece una cierta dificultad. Como ya anticipábamos, instaurado para el procedimiento administrativo el principio de la impulsión de oficio (art. 74, 1), de la Ley de 1958), los supuestos en que puede aplicarse la institución de la caducidad se han reducido. Al respecto escribe GONZÁLEZ PÉREZ (46): «Sólo en supuestos especialísimos, en que la continuación del procedimiento depende de la conducta del interesado, tendrá lugar. Por ejemplo, si solicita una autorización cuyo otorgamiento depende del reconocimiento o examen del

---

que implica una derogación de las normas reguladoras del Impuesto del Timbre». Y por nota añade que «la trascendental innovación de la Ley en orden a la subsanación no ha podido vencer la viciosa práctica, tan arraigada en los encargados de nuestros Registros administrativos. Y, a pesar del claro texto de la Ley, se niegan a admitir escritos por defectos formales, con los consiguientes perjuicios a los administrados». Desgraciadamente, esta práctica ha sido ratificada por la Ley de Reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964, que en su artículo 176, 5) dispone *nuevamente* que «los jefes o encargados de las Oficinas públicas no admitirán, sin el pago del impuesto pertinente, las instancias o recursos que los particulares presenten en solicitud de reconocimiento o en petición de derechos de cualquier especie, ni cualesquiera otros documentos que en acatamiento de disposiciones legales o reglamentarias hayan de acompañar a aquéllos y aparezcan sujetos al impuesto, conforme al artículo 164 de esta Ley». Esto supone no sólo la derogación del artículo 71 de la Ley de Procedimiento administrativo en lo que afecta al reintegro, sino también del artículo 55, 2) del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 26 de noviembre de 1959, pues, aunque con redacción diferente, ambos preceptos contienen idéntica norma. A pesar de todo sería conveniente encontrar una fórmula —que podría introducirse de momento por vía reglamentaria— para paliar las graves consecuencias que en casos límites —vencimiento de plazos, por ejemplo— puede acarrear al particular la aplicación rigurosa del precepto. Nosotros sugeriríamos una solución apoyada precisamente en la dicción literal del artículo 55, 2), citado: interrupción provisional de los plazos, *sin que ello implique la admisión* y sin que pueda darse curso al escrito hasta tanto no se subsane —en el plazo de diez días— la omisión.

(45) Vid. nota 8.

(46) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, págs. 538 y sigs, por nota.

bien y el interesado lo impide. Pensemos en el procedimiento de registro de una especialidad farmacéutica. Si el titular de ella no facilita a los órganos competentes de la Sanidad nacional los elementos necesarios para facilitar el análisis de la especialidad, es evidente que sólo su actitud es la que determina la paralización del procedimiento».

De todas maneras no puede olvidarse que en el supuesto del artículo 71 la caducidad se produce por la simple falta de aportación de documentos o por faltar alguno de los datos del artículo 69, con lo cual el juego de la institución, incluso bajo la vigencia del principio de impulso oficial (art. 74, 1), puede hacerse relativamente frecuente.

Salvo este supuesto del artículo 71, y su paralelo, el 55 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, parece que la paralización que puede motivar la caducidad tiene que ser debida al «cumplimiento de trámite legalmente indispensable para la continuación del procedimiento», según la dicción del artículo 114, 1), de este último Reglamento. Por eso dice GONZÁLEZ PÉREZ que (47) «la paralización supone la detención, la imposibilidad de continuar el procedimiento. No se dará, por tanto, cuando se requiera al interesado para que haga una declaración, presente un escrito, etc., con apercibimiento de que si no lo hace en un plazo determinado continuará el procedimiento. En estos supuestos, en que existe una carga, si el interesado no realiza el acto, no se produce la paralización; transcurrido el plazo sin que el interesado cumplimente el requerimiento, sufrirá los perjuicios de su inactividad, pero no se dará una paralización del procedimiento. Esta sólo se dará cuando se detiene el procedimiento, de modo que no puedan realizarse los trámites ulteriores».

Por otra parte, al decir que la paralización del procedimiento ha de ser imputable al interesado, parece que se quiere dar a entender que la colaboración del interesado es necesaria para que el procedimiento se ponga en marcha de nuevo. Esto se ve claro en el ejemplo que hemos citado. Y de aquí que —como luego veremos— la remisión que hace el artículo 99, 2), a la facultad de la Administración, aludida en el artículo 98, 2), se preste a confusión.

## 2. *Requerimiento de la Administración.*

Inmediatamente que se conozca la producción del que hemos llamado hecho inicial determinante (paralización del procedimiento, omisión de

---

(47) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 537.

requisitos), debe requerirse al interesado responsable de la producción de tal hecho, a fin de que ponga la diligencia debida en hacerlo desaparecer. La regulación de los artículos 99 y 71 (después de la reforma del primero por la Ley de 1963) es paralela. Aunque expresándose en forma distinta («... la Administración *le advertirá* que...» —art. 99—; «... *se requerirá* a quien lo hubiese firmado para que...» —art. 71—), ambos preceptos vienen a disponer lo mismo. El artículo 114, 1), del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo habla también de requerimiento.

Intentando justificar la nueva redacción dada al artículo 99 por la Ley de 1963, dice GUAITA (48) que la finalidad de la reforma en este punto ha sido igualar en cierto sentido la posición de la Administración y la de los particulares. Porque, conforme el artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo, para que un particular pueda entender desestimada una petición, no basta que la deduzca y transcurra luego cierto plazo, sino que requiere también que, posteriormente, «denuncie la mora» ante la Administración, y sólo cuando transcurra otro plazo después de denunciar la mora, podrá el interesado entender desestimada su petición. En cambio, el artículo 99 de la Ley de Procedimiento administrativo, sin ningún recordatorio por parte de la Administración, disponía en el texto de 1958 que «transcurridos tres meses desde que un procedimiento promovido por un interesado se paralice por causa imputable al mismo, se producirá la caducidad de la instancia y se procederá al archivo de las actuaciones...». Ahora bien, si para que se presuma la producción de un acto administrativo es necesario la previa denuncia de la mora ante la Administración, parece lógico que si ésta pretende tener por caducado un procedimiento, no pueda producirse tal resultado sin que antes la Administración advierta al interesado del riesgo de caducidad. De aquí la fórmula adoptada por la Ley de revisión.

La explicación es aceptable. De todas maneras, interesaba, más que buscar el posible paralelismo con la institución del silencio, dar una cierta coherencia a la institución de la caducidad, estableciendo una regulación análoga en el supuesto general del artículo 99 y el especial contemplado en el artículo 71, así como coordinar la regulación de la Ley de Procedimiento administrativo con la del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo (arts. 113-115) y del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones

---

(48) GUAITA: *La revisión...*, cit. en nota 7, págs. 29 y sigs.

locales de 17 de mayo de 1952 (art. 291). Y esto es lo que ha hecho la Ley de 1963.

Como verdaderamente lo que realiza la Administración es un acto de intimación, un requerimiento, la redacción del artículo 71 es más técnica que la del artículo 99. Se trata, por tanto, de un acto que habríamos de incluir entre los de ordenación del procedimiento, concretamente entre los de dirección (49).

### 3. *Silencio del interesado.*

Un tercer presupuesto de la declaración de caducidad es el silencio del interesado durante el tiempo que fija la Ley de Procedimiento administrativo: tres meses —art. 99— o diez días —art. 71—.

Ni en el artículo 99 ni en el 71 se dice desde cuándo deben contarse los plazos—de tres meses y de diez días, respectivamente—. GONZÁLEZ PÉREZ (50) considera que la interpretación más concorde con el principio de garantía a los interesados que inspira la ordenación legal es la de computar el plazo desde que se notifica al interesado la advertencia de caducidad. También nos parece ésta la interpretación correcta, pues sobre ser la más lógica, parece que se ajusta también al texto del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, ya que el «plazo correspondiente» de que habla el artículo 114, 1), parece debe ser el de tres meses del artículo 113, 1), o el de diez días del artículo 55 del propio Reglamento, y no un plazo arbitrariamente fijado. Tanto más cuanto que el mismo artículo 114, 2), habla de «plazo legal para acordarla».

## VI.—DECLARACIÓN DE CADUCIDAD.

### 1. *Su necesidad.*

La primera cuestión que hay que abordar aquí es la de si es necesario que la caducidad sea declarada (y, en su caso, notificada al particular tal declaración), o hasta con el requerimiento advirtiéndole que la caducidad se producirá si deja transcurrir los plazos legales (de tres

(49) GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento...*, cit. en nota 2, págs. 429 y sigs., divide los actos de dirección en dos grupos: actos resolutorios y actos de comunicación. A su vez, estos últimos se separan así: Comunicaciones entre órganos administrativos, Notificaciones y Actos de intimación—citaciones, emplazamientos y requerimientos—. Vide también María RIVALTA: *La diffida in Diritto amministrativo*, Milán, 1961.

(50) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 538.

meses o de diez días) sin remover el obstáculo que mantiene paralizado el procedimiento.

Porque, mientras en el caso del desistimiento o de la renuncia se alude expresamente a una declaración de la Administración (art. 98, párrafo primero: «La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento...»), en el caso de la caducidad no se dice nada.

En efecto, el artículo 99 se limita a señalar que se advertirá al interesado «que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones». Y el artículo 71 ordena apercebir al interesado de que «si así no lo hiciere —esto es, si no subsana la falta o acompaña los documentos preceptivos—, se archivará sin más trámites».

A pesar de ello, creemos que la caducidad ha de ser declarada expresamente por la Administración, y ello por varias razones: a) Por los antecedentes legales de la institución, lo mismo en Derecho procesal que en Derecho administrativo. Así, en la Ley de Enjuiciamiento civil, donde la declaración de caducidad adopta unas veces la forma de providencia (art. 413) y otras la de auto (arts. 415 y 416). Igualmente en la Ley de Bases de Procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889, en cuya base 8.<sup>a</sup> parece darse por supuesto que la caducidad debe declararse: «... Se dará por terminado aquél (el expediente) y se mandará pasar al archivo correspondiente...». En el Reglamento del Ministerio de Justicia de 9 de julio de 1917 se dice que el expediente «se dará por terminado y se resolverá que pase al archivo» (art. 220). El Reglamento del Ministerio de Marina de 25 de abril de 1890 habla de que «procederá *acordar* la caducidad» (art. 43). El Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, previene que «se presumirá que aquéllos (los interesados) desisten de la petición formulada, *haciéndose constar así por la diligencia* que extenderá el Jefe de la Sección, *mandando* al propio tiempo que se archive» (art. 114). El Reglamento del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954 establece que «la caducidad *se hará constar por diligencia*, y de ella se dará traslado al interesado, decretándose el archivo sin ulterior recurso» (art. 26). El Reglamento del Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1935 dice que «no se podrá *declarar* la caducidad...» (art. 62), expresión que se utiliza también por el Reglamento del Ministerio de Industria de 7 de septiembre de 1954 (art. 62). Y, finalmente, el Real Decreto-Ley de 16 de junio de 1924, sobre la jurisdicción económico-administrativa, ha-

blaba de que «se declarará *de oficio* caducada la instancia...»; b) Porque en la vigente regulación del procedimiento económico-administrativo —al fin y al cabo un procedimiento administrativo, siquiera sea especial por razón de la materia— se habla expresamente de «declaración de caducidad» y de «acuerdo de caducidad» (art. 115 del Reglamento), estableciéndose los casos en que «procede declararla» (la caducidad) (artículo 113) y en que «no procede declararla» (art. 114); c) Porque la terminación del procedimiento afecta indudablemente a los derechos o intereses del particular —sin perjuicio, claro está, de lo dispuesto en el artículo 99, 2), de la Ley de Procedimiento, sobre la prescripción—, por lo que habrá que dar al particular oportunidad de recurrir, para lo cual no basta con el requerimiento que hemos estudiado entre los presupuestos de la caducidad, sino que será necesario notificarle la resolución, y mal podría realizarse tal notificación si la resolución no existe. Sobre este argumento volveremos más tarde, al tratar de los recursos contra la declaración de caducidad.

Precisamente porque consideramos necesaria esta declaración, incluimos la caducidad entre los modos de terminación real o efectiva del procedimiento, por contraposición a la terminación presunta (caso del silencio administrativo) (51).

## 2. *Cómo opera la declaración de caducidad.*

A) *Posición tradicional.*—El problema que vamos ahora a examinar se plantea por GUASP (52), con referencia al proceso civil, en los siguientes términos: «Como para que ésta (la caducidad) sea reconocida oficialmente es precisa una declaración del órgano jurisdiccional en que así se expresa, manifestando la extinción del proceso, el ordenamiento jurídico procesal puede hacer de tal declaración un elemento constitutivo del supuesto de hecho de la caducidad y, por consiguiente, una nueva condición de ésta».

La doctrina procesal parece conteste en admitir que dado los términos en que se expresa el artículo 411 de la Ley de Enjuiciamiento civil («Se tendrán por abandonadas las instancias en toda clase de juicios, y

(51) VIVANCOS, E., *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Edit. AHR, Barcelona, 1959, pág. 163, entiende que «no bastará el transcurso de los tres meses de paralización imputable al interesado para que, sin más, se proceda al archivo de las actuaciones, sino que este acto material habrá de ser la ejecución de un acuerdo que deberá recaer, y consignarse, en el propio expediente, siquiera sea por diligencia, a fin de que quede la debida constancia de la causa de su terminación».

(52) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.107.

*caducarán de derecho...»), la caducidad se produce ope legis, lo cual no impide que se reconozca la necesidad de que el Juez examine de oficio previamente la existencia de los requisitos para que se produzca, y para ello se obliga al Secretario a dar cuenta del transcurso de los plazos correspondientes (art. 413). En consecuencia, la resolución del Juez en la que declara extinguido el proceso tiene carácter meramente declarativo y no constitutivo. Caso de que la resolución sea favorable a la extinción, aunque resulte declarada con posterioridad al cumplimiento de los requisitos, los efectos se remontan al momento en que los repetidos plazos se cumplieron. La realización de un acto procesal después del transcurso de los plazos del artículo 411 y antes de que se haga la declaración de caducidad no puede estimarse como verdadero acto interruptor de la caducidad (53).*

En la legislación procedimental administrativa anterior a la Ley de 2 de diciembre de 1963 parece que la caducidad opera también automáticamente y que el órgano administrativo viene obligado a declarar la caducidad inmediatamente que se compruebe la concurrencia de los presupuestos. Así, el artículo 99 de la Ley de Procedimiento administrativo, en su redacción de 1958, no parece dejar dudas al respecto: «Transcurridos tres meses... se producirá la caducidad de la instancia..., a menos que la Administración ejercite la facultad, etc.».

Para GONZÁLEZ PÉREZ (54), bajo el imperio de la nueva legalidad la solución sigue siendo la misma: «Como la caducidad es un hecho jurídico, opera de un modo automático. Comprobados los hechos que la determinan, el órgano al que corresponde la instrucción del procedimiento lo pondrá en conocimiento del órgano al que corresponda la resolución para que adopte la resolución que proceda. El órgano al que corresponda la resolución viene obligado a declarar caducada la instancia, salvo que se den las circunstancias previstas en el artículo 98, párrafo segundo, de la Ley de Procedimiento administrativo (55).

B) *Crítica.*—Desde luego, hay que reconocer que la redacción del precepto favorece esta interpretación. Sin embargo, dudamos que pueda

(53) En este sentido, PRIETO CASTRO: *Derecho procesal...*, cit. en nota 9, págs. 370 y sigs. GUASP: *Derecho procesal...*, cit. en nota 4, págs. 582 y sigs.

(54) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 540 (el subrayado es nuestro).

(55) En la doctrina italiana, ZANOBINI, Guido, *Corso di Diritto amministrativo*, volumen II, Milano, 1958, pág. 314, escribe: «Los recursos se tienen por abandonados, si en el curso de dos años no se ha realizado ningún acto de procedimiento. La caducidad (perenzione) opera de derecho y puede ser apreciada incluso de oficio» (el subrayado es nuestro).

reputarse correcta de cara a nuestra vigente legislación procedimental administrativa. Y así, tenemos:

a) El inciso final del párrafo primero del artículo 99 de la Ley de Procedimiento administrativo dispone que «no será aplicable esta regla (la del inciso primero) cuando la Administración ejercite la facultad prevista en el número 2 del artículo 98». El precepto transcrito, que ha pretendido mejorar la redacción del texto de 1958, no lo ha conseguido, porque si antes había una cosa poco clara en dicho inciso, ahora hay dos.

En primer lugar —ahora, como antes—, no está claro, al menos no está correctamente expresado el contenido de la facultad de la Administración a que se quiere aludir. Porque en el número 2 del artículo 98 se dice literalmente: «... la Administración *podrá* limitar los efectos del desistimiento al interesado, y seguirá el procedimiento». ¿Pero es esto posible? Si hemos dicho que el procedimiento está paralizado porque no es posible continuarlo sin la actuación del interesado, probablemente será muy difícil continuarlo ya si se prescinde del interesado. O sea, que posiblemente lo que quiere decirse es que el órgano competente para resolver podrá acordar la continuación del procedimiento (56).

En segundo lugar, resulta ahora poco claro también a qué *regla* quiere aludirse. Porque la regla verdad en el inciso primero es la advertencia al interesado del riesgo de caducidad. Lo más probable, sin embargo, es que se quiera referir sólo a la frase final: «... se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones».

Estas dos observaciones permiten ya afirmar que la redacción del precepto no se ha mejorado con la revisión de 1963; pero volvamos ya al hilo de la cuestión, que era la de ver si la resolución del órgano acordando extinguir el procedimiento tiene carácter constitutivo o meramente declarativo.

Como decimos, el párrafo primero del artículo 99 establece una regla general —que la Administración declarará extinguido el procedimiento si transcurre el plazo desde el requerimiento— y una excepción —que la Administración *podrá* acordar la continuación del procedimiento si se dan las circunstancias del número 2 del artículo 98—.

Ahora bien, si se entiende que la caducidad opera automáticamente y que la declaración de caducidad tiene valor meramente declarativo, resultará que en el caso de que la Administración ejercite la facultad del número 2 del artículo 98, el procedimiento, que «automáticamente» ha-

(56) Aunque no se plantea el problema, es ésta la interpretación de GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 540.

bía *muerto*, *resucita* a virtud de la declaración de la Administración acordando la continuación del procedimiento. ¿No obliga esto a recurrir innecesariamente a una ficción? Más fácil, y también más lógico, es dejar en manos del órgano decisor la facultad de extinguir o no el procedimiento, sin necesidad de atribuirle el mágico poder de *resucitar* lo que ya estaba muerto.

b) Un argumento de mayor fuerza todavía nos lo proporciona el artículo 114, 2), del vigente Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, cuya redacción choca terminantemente con la tesis de la caducidad *ope legis*.

Porque hay que tener en cuenta que, conforme a esta tesis, la resolución de caducidad «no es nunca constitutiva, sino declarativa de la misma; por consiguiente, la realización de un acto interruptor después del transcurso de los plazos del artículo 411 (de la Ley de Enjuiciamiento civil) y antes de que la resolución se dicte, no impide la caducidad, antes al contrario, el acto será inadmisibile por producirse en un proceso ya extinguido» (57).

Pues bien, el referido precepto reglamentario dispone exactamente lo contrario, ya que dice que no procede la declaración de caducidad «si el interesado cumpliera el trámite o requisito o justificare las causas que se lo impidan antes de la declaración de caducidad de la instancia, aunque hubiera transcurrido el plazo legal para acordarla».

Así, pues, y con ello terminamos, creemos más de acuerdo con el Derecho positivo entender que la caducidad en la Ley de Procedimiento administrativo no opera *ope legis*, sino a virtud de la declaración de la Administración, declaración que tiene valor constitutivo.

### 3. *Efectos de la declaración de caducidad.*

Los efectos que la declaración de caducidad produce cabe referirlos al procedimiento, a su reflejo documental, esto es, al expediente, y a los derechos y acciones que en él se intenta hacer valer.

A) *En relación con el procedimiento.*—La declaración de caducidad produce la terminación del procedimiento, lo mismo en el supuesto del artículo 99 que en el especial del artículo 71. La terminación tiene lugar de un modo *real o efectivo*, no pudiéndose hablar de mera presunción de terminación, como ocurre en el caso del silencio administrativo. Veamos los problemas que pueden presentarse aquí:

(57) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.117.

A') *Posibilidad de hacer valer en un procedimiento posterior los actos realizados en el procedimiento caducado.*—El primer problema a dilucidar aquí —y que no aparece tratado en la Ley de Procedimiento administrativo— es el relativo a la posibilidad de hacer valer en un procedimiento posterior los actos realizados en el procedimiento caducado. El tema se plantea especialmente en relación con los actos de prueba. La doctrina dominante en este punto entre los procesalistas es la de considerar —ante el silencio de la Ley de Enjuiciamiento civil— que puesto que la caducidad abarca el procedimiento considerado como un todo, se extiende a todos los actos de este procedimiento que se hayan realizado y, por consiguiente, también a los actos de prueba (58). El Código de Derecho canónico se enfrenta directamente con el tema en el canon 1.738, en relación con el 1.642 (59), distinguiendo entre aquellas actuaciones que afectan al modo de proceder y que llama autos del proceso (verbigracia, las citaciones, intimaciones, etc.), y aquellas otras que se refieren a la sustancia del pleito y que califica como autos de la causa (verbigracia, las sentencias y las pruebas de cualquier género). Pues bien, estas últimas pueden tener valor aún en otra instancia, con tal que la causa se promueva entre las mismas personas y sobre la misma materia.

¿Cuál de estas dos soluciones será la más ajustada al espíritu de la Ley de Procedimiento administrativo? Entendemos que la del *Codex*. En efecto, admitir que los actos de prueba realizados en el procedimiento caducado pueden hacerse valer en un procedimiento posterior parece estar en la línea del artículo 29 —«economía, celeridad y eficacia»—, está de acuerdo con el criterio de libertad en los medios de prueba del artículo 88, 1), y, en cierto modo, se inspira en el mismo principio que el artículo 50 —principio de la conservación del acto administrativo—.

(58) Esta doctrina se sostiene por MANRESA: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento civil*, Madrid, 1883, tomo 2, pág. 273; y por GUASP: *Derecho procesal...*, cit. en nota 4, página 584. No obstante, este autor, en *Comentarios...*, cit. en nota 1, había sostenido una tesis distinta.

(59) *Canon 1.642, párrafo 1.º*—Deben consignarse por escrito todas las actuaciones judiciales, tanto las que se refieren a la sustancia del pleito o *autos de la causa*, verbigracia, las sentencias y las pruebas de cualquier género, como las que afectan al modo de proceder o *autos del proceso*, verbigracia, las citaciones, intimaciones, etc.

*Canon 1.738.*—La caducidad extingue las actuaciones del proceso, mas no las actuaciones de la causa; antes bien, éstas pueden tener valor aun en otra instancia, con tal que la causa se promueva entre las mismas personas y sobre la misma materia; pero, por lo que toca a los extraños, no tienen otro valor sino el de documento.

La versión que transcribimos la tomamos del *Código de Derecho canónico y legislación complementaria*, texto bilingüe y comentado por profesores de la pontificia Universidad de Salamanca, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1962.

B') *Existencia de terceros interesados*.—Hemos dicho ya que la paralización del procedimiento que constituye el hecho inicial determinante de la declaración de caducidad ha de ser imputable al interesado que inició el procedimiento, esto es, al interesado que tiene la cualidad de tal, conforme al apartado a) del artículo 23 de la Ley de Procedimiento administrativo —«quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos»—.

Ahora bien, puede ocurrir que haya varios interesados de este tipo en el procedimiento —bien porque un solo procedimiento se haya iniciado por varios particulares, bien porque iniciados por diversos interesados otros tantos procedimientos que guardan entre sí íntima conexión, se haya acordado su acumulación, conforme al artículo 73 de la Ley—. En tal caso, si se produjere la paralización del procedimiento por causa de uno o de varios, pero no de todos los interesados, parece lógico pensar que la declaración de caducidad no podrá afectar a estos últimos. Y esta solución es la que se recogía —para el supuesto de acumulación— en el artículo 225 del Reglamento del Ministerio de Justicia de 9 de julio de 1917.

En relación con este tema, creemos vale la pena nos detengamos unos momentos en el examen de la solución que en la práctica viene adoptándose en el supuesto de la convocatoria de oposiciones a cátedra y exclusión de uno o varios opositores por falta de aportación de la documentación exigida.

Viene estimándose en estos casos que el opositor que no presenta con la instancia la documentación exigida debe ser excluido, sin perjuicio de darle la oportunidad de recurrir en reposición (60). A nuestro modo de ver, tal solución está elaborada de espaldas a la Ley de Procedimiento administrativo y supone un caso más de injustificada evasión al ámbito de aplicación de dicha Ley.

En efecto, el procedimiento de selección —regulado en el Decreto de 10 de mayo de 1957—, que es a todas luces un procedimiento especial, no está incluido en la relación de procedimientos exceptuados por el Decreto de 10 de octubre de 1958 (61), por lo que, de acuerdo con el

---

(60) Vide las dos Resoluciones de la Dirección General de Enseñanza Universitaria de 25 de agosto de 1963 (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de septiembre), una de ellas rectificadas por la de 10 de septiembre de 1963 (*Boletín Oficial del Estado* del día 11).

(61) No deja de ser curioso que estando atribuida a la Presidencia del Gobierno por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (art. 13, 7.º), «la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de Cuerpos generales», y siendo el Decreto de 10 de octubre de 1958 un Decreto de la Presidencia del Gobierno, se

inciso final del párrafo primero de la disposición final primera de la Ley de Procedimiento administrativo, estará vigente «en lo que no se oponga a la misma» (62).

Pues bien, conforme a la Ley vigente, la solución correcta es la de que antes de acordar exclusión alguna debe darse al interesado un plazo de diez días para que pueda completar la documentación. Transcurrido dicho plazo sin que se haya dado cumplimiento al requerimiento de la Administración, podrá acordarse la exclusión. Tal solución encontrará apoyo bien en el artículo 54, bien en el artículo 71, según el carácter que se atribuya al procedimiento de selección; esto es, según que se considere que estamos en presencia de un procedimiento de oficio o de un procedimiento iniciado a instancia de parte.

Puede pensarse, en efecto, que la iniciación del procedimiento de selección tiene lugar con la convocatoria, y que ésta constituye el «acuerdo del órgano competente» de que habla el artículo 68 de la Ley de Procedimiento administrativo (63). En tal caso debe ser invocado el artículo 54 de la misma Ley, dando al interesado diez días para completar documentación. De no hacerlo, quedará excluido por el juego de la preclusión, no de la caducidad.

Pero quizá pudiera también entenderse que el procedimiento de selección es un procedimiento iniciado a instancia de parte, siendo la convocatoria presupuesto del procedimiento en cuestión, pero no acto del mismo. Para afirmar esto puede argumentarse partiendo del artículo 74, 1), que dice que «el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites». Ahora bien, ¿qué pasa en el procedimiento de selección si no se presenta ninguna instancia solicitando tomar parte en las oposiciones? Evidentemente, que el procedimiento no se pone en marcha, se declara desierta la convocatoria. Porque el ejercicio de ese poder de impulso exige una condición: la existencia, por lo menos, de un aspirante, de una instancia que *inicie* el procedimiento. De entenderlo así, el precepto a aplicar sería evidentemente el 71, y no el 54. En tal caso el plazo es también de diez días. Pero la exclusión se produce aquí por el juego de la caducidad.

---

haya olvidado al enumerar los procedimientos especiales uno como el de selección, cuya especialidad resulta incuestionable.

(62) Sobre el ámbito de aplicación de la LPA, vide nuestro trabajo citado en nota 13 y la bibliografía allí recogida.

(63) Esta es la opinión de GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, página 409. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones, vide MARTÍN RETORTILLO, L.: *Actos administrativos generales y Reglamentos*, en el núm. 40 de esta REVISTA, enero-abril, 1963, págs. 225 y sigs.

C') *Recursos*.—Un tema que no debe omitirse es el relativo a la posibilidad de recurrir la declaración de caducidad. Desde luego, la Ley de Procedimiento administrativo no alude a esta cuestión, entre otras razones, porque ni siquiera se refiere expresamente a la declaración de caducidad.

La escueta regulación de la base 8.<sup>a</sup> de la Ley de 19 de octubre de 1889 nada preveía al respecto, y lo mismo hicieron los Reglamentos que la desarrollaron. En alguno de ellos, como el de Trabajo, se decía que «la caducidad se hará constar por diligencia, y de ella se dará traslado al interesado, decretándose el archivo *sin ulterior recurso*» (art. 26).

A pesar de todo, entendemos que la declaración de caducidad debe notificarse a los interesados en cuanto afecta decisivamente a sus derechos, a fin de que puedan recurrir contra dicha declaración (64). Y esta posibilidad de recurso puede apoyarse, o bien, como afirma GONZÁLEZ PÉREZ (65), en la consideración de la declaración de caducidad como un acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento (art. 113, párrafo 1), o quizá, como parece más probable, en su conceptualización de acto definitivo que no entra a considerar el fondo del asunto (66).

B) *En relación con el expediente*.—Lógica consecuencia del anterior es el efecto que ahora estudiamos: el expediente se archiva porque el procedimiento se ha extinguido. La Ley de Procedimiento administrativo ordena el «archivo de las actuaciones» (art. 99). Pero no pasa de ahí, incurriendo en un *lapsus* que ha sido denunciado ya. Así, SÁNCHEZ BELDA escribe lo siguiente (67): «Es como si a la Administración

(64) Contra: VIVANCOS: *Comentarios...*, cit. en nota 51, pág. 164.

(65) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 541.

(66) Verdaderamente, creemos que es difícil admitir que el acto que declara la caducidad de un procedimiento es un acto de trámite y no definitivo, al menos como se entienden estos conceptos en la doctrina más generalizada. Vid., por ejemplo, GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1958, págs. 416 y sigs.; y GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, págs. 301 y sigs.

(67) SÁNCHEZ BELDA, L.: *Un «lapsus» en la Ley de Procedimiento Administrativo*, DA, núm. 62-63, febrero-marzo, 1963, pág. 69. Vid. también sobre el tema, PESCADOR DEL HOYO, M. C.: *Un problema de la Administración sin resolver*, DA, núm. 77, mayo, 1964, páginas 95 y sigs. Pero sobre todo debe tenerse presente el trabajo sin firma que con el título *Política archivística española* aparece publicado en el «Boletín de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas», núm. 36, enero-marzo, 1956, págs. 114 y sigs. Una cuestión sobre la que se insiste mucho en estos trabajos, y que debería ser meditada, es la intervención del Cuerpo de Archiveros en la recogida de la documentación actual, efectuar su selección y señalar a la misma lugar apropiado para su clasificación y lógica conservación. Y, ciertamente, parece que el tema incide de lleno en la amplia problemática del artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

dejaran de interesarle los asuntos ya despachados y se desatendiera de los papeles que produjeron esos asuntos. Esto equivale a condenarse a vivir sin memoria en el presente y sin historia mañana. La consideración anterior justifica la necesidad de que en la Ley se exprese explícitamente el destino que ha de darse a los expedientes, pues no basta la alusión del artículo 99. Esta necesidad es tanto más apremiante porque la omisión de preceptos de tal naturaleza viene a ser casi sintomática en la legislación española. Son pocas, dispersas, fragmentarias y parciales las disposiciones relativas a la conservación de documentos».

Verdaderamente pensamos que sería excesivo que en una Ley general de procedimiento se contuviera toda la minuciosa regulación que parece necesaria en este punto, regulación más propia de un texto reglamentario, pero quizá debieron recogerse algunas normas generales que marcaran las directrices de una buena política de archivos.

C) *En relación con las acciones que se ejercitan en el procedimiento.*

A') *El problema de la prescripción de las acciones.*—Dice el artículo 92, 2), de la Ley de Procedimiento administrativo 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».

No cabe duda, pues, que la llamada caducidad del procedimiento y el instituto de la prescripción juegan por separado. Si no hubiese transcurrido el plazo para que queden extinguidos los derechos que sirvieron de base a la petición deducida en el procedimiento caducado, su titular podrá incoar en cualquier momento un nuevo procedimiento para hacer efectivo aquel derecho.

Lo que ya suscita algún problema es la redacción del inciso segundo del párrafo transcrito: «... los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción». Este inciso —literalmente reproducido por el artículo 115, 3), del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 26 de noviembre de 1959—, aunque posiblemente ha buscado eliminar las dudas que suscitaba su paralelo de la Ley de Enjuiciamiento civil —inciso final del artículo 419— no lo ha conseguido plenamente, pues si bien es claro que no hay que volver a contar los plazos de prescripción desde su comienzo, sino que se computarán los que ya han transcurrido, puede todavía dudarse acerca de si en el plazo de prescripción entra asimismo el tiempo de duración del

procedimiento caducado (68). Y, en efecto, se han defendido dos tesis contrapuestas:

a) El tiempo de duración del procedimiento no se computa a efectos de la prescripción. El plazo empieza a correr desde el momento en que se produce la declaración de caducidad, sin retroacción posible. Esta tesis se ha defendido por VIVANCOS con razonamientos ciertamente interesantes (69): «Sin desconocer la naturaleza jurídica de la caducidad y aun teniendo en cuenta que sobreviene operando una penalización de la pasividad imputable al que la sufre, no puede admitirse sin gran esfuerzo y mayor desagrado que, no obstante su índole punitiva, el propósito de la Ley consista en que quede sin efecto la interrupción prescripcional y en que se «rehabilite» el plazo contándolo, sin sustraer de su extensión, el tiempo consumido en la tramitación del procedimiento caducado. Aceptar esta interpretación presupondría aceptar que la caducidad de la instancia tiene peores consecuencias que la resolución denegatoria, o, lo que es lo mismo, que la pasividad lleva aparejada una «pena accesoria», que, en cambio, no lleva la sinrazón. Estas reflexiones conducen de modo decidido a rechazar la segunda de las preguntas formuladas y a interpretar que, simplemente, el plazo de prescripción interrumpido por la iniciación y tramitación del expediente volverá a ponerse en movimiento cuando se produzca la caducidad de éste».

b) El tiempo de duración del procedimiento se computa a efectos de la prescripción. El plazo empieza de nuevo a correr, pero retrotrayendo el cómputo al momento en que se produjo la interrupción. Declarada la caducidad del procedimiento, éste se tiene por inexistente a todos los efectos. Es como si nunca hubiese existido. GONZÁLEZ PÉREZ (70) pone el siguiente ejemplo: si el procedimiento se incoó para reclamar daños y perjuicios y al producirse la caducidad de la instancia ha transcurrido más de un año a partir del hecho que motivó la indemnización (art. 40, párrafo tercero, *in fine*, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), como el procedimiento caducado no interrumpe el plazo de prescripción, ésta se habrá producido y el interesado no podrá incoar un nuevo procedimiento. Esta interpretación, que es la de GUASP con relación a la caducidad del proceso civil (71), parece más de acuerdo con el alcance que lógicamente debe

(68) Sobre las dudas que se suscitan sobre el artículo 419, vid. GUASP: *Comentarios...*, citado en nota 1, págs. 1.127 y sigs.

(69) VIVANCOS: *Comentarios...*, cit. en nota 51, págs. 164 y sigs.

(70) GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 2, pág. 542.

(71) GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.128.

darse a la expresión legal. Pero de todas formas, es censurable que no se haya aprovechado la revisión de 1963 para resolver esta cuestión y las demás que plantea la caducidad, ya que, puestos a retocar el artículo 99, debió agotarse su problemática, cosa que, como estamos viendo, no se ha hecho.

B') *Supuesto de caducidad de un procedimiento en vía de recurso.*— Una última cuestión, silenciada también en la Ley de Procedimiento administrativo, es ésta, con la que cerramos nuestro estudio.

La legislación procesal civil se ocupa del problema en los artículos 414 y 415: si los autos se hallan en primera instancia, «se tendrá por abandonada la acción»; si están en segunda instancia o en casación, «se tendrá por abandonado el recurso» y —además— se tendrá «por firme la sentencia apelada o recurrida».

La legislación canónica distingue también los efectos de la declaración de caducidad, según que ésta recaiga sobre un pleito en primera o en segunda instancia. Así, el canon 1.736 dice que «cuando, sin estorbarlo impedimento alguno, no se practica durante dos años en el Tribunal de primera instancia, o durante un año en el grado de apelación, acto alguno procesal, caduca la instancia, y en el segundo caso, la *sentencia impugnada* por la apelación *pasa a ser cosa juzgada*».

En cambio, la legislación administrativa generalmente viene olvidando este tema. La Ley de Bases de 19 de octubre de 1889 no se ocupaba de la cuestión, y los Reglamentos que desarrollaron aquella incurrieron en la misma omisión, salvo alguna excepción, como el Reglamento del Ministerio de Justicia de 9 de julio de 1917 (art. 220), y el Reglamento del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954 (art. 26).

Como ya hemos anticipado, la Ley de Procedimiento administrativo no dice nada sobre este extremo, pero parece lógico entender que, si bien el acuerdo de caducidad no extingue los derechos y acciones del particular, en el supuesto de que se trate de un recurso, la resolución recurrida se habrá hecho firme. Por lo que en este caso la acción se habrá extinguido, pero no por el juego de la caducidad, sino por el de la firmeza (72). De aquí que pueda reputarse correcta la expresión del inciso inicial del párrafo 2) del artículo 99 de la Ley —«la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones...»—.

(72) Es lo mismo que dice GUASP: *Comentarios...*, cit. en nota 1, pág. 1.129: «... en la segunda (instancia) o en un recurso ante el Tribunal Supremo la caducidad, en último término, da lugar a la *extinción de la acción* al no poder volverse a reproducir en un proceso posterior. Pero como esto no es un efecto inmediato de la caducidad misma, sino de la firmeza de la resolución anterior...» (El subrayado es nuestro).

## VII.—CONCLUSIONES.

1.ª Tal como aparece regulada la caducidad después de la reforma de 1963, puede definirse así: forma de terminación del procedimiento administrativo que tiene lugar a virtud de la declaración de la Administración cuando, paralizado el mismo por causa imputable al interesado, éste no remueve el obstáculo en el plazo que la Ley señala, a pesar de haber sido requerido para ello por la Administración.

2.ª La caducidad del procedimiento administrativo —pese a su denominación— no debe ser confundida con la caducidad o decadencia de derechos ni con la prescripción extintiva. En la caducidad del procedimiento se extingue *algo que se hace* —los actos procesales—; en la caducidad de derechos y en la prescripción extintiva, *algo que se tiene* —el derecho, la acción—.

3.ª En la Ley de Procedimiento administrativo, el fundamento de la caducidad quizá pueda reputarse de mixto: subjetivo —presunción de abandono— y objetivo —seguridad jurídica, etc.—. De todas maneras, lo que es indudable es que el perfil subjetivo aparece muy marcado en preceptos como el 114, 2), del Reglamento de procedimiento económico-administrativo.

4.ª En la Ley de Procedimiento administrativo no se regula más que una clase de caducidad: por hecho imputable al interesado. Aun cuando la caducidad por hecho imputable a la Administración no se excluye expresamente, nos inclinamos por considerarla contraria a la regulación de dicha Ley, a pesar de que en algún caso —como en los procedimientos sancionadores— tal vez fuese recomendable su admisión.

5.ª La vigente regulación muestra una doble desviación respecto a la legislación derogada: a) Tratamiento independiente del tema de la duración máxima del procedimiento administrativo y del de la caducidad del mismo; b) Exigencia del requerimiento previo al particular para que la caducidad pueda ser declarada.

6.ª En el Derecho anterior a la Ley de 2 de diciembre de 1963, y como regla general, la institución se montaba sobre el modelo de la Ley de Enjuiciamiento civil. En consecuencia, los presupuestos de la declaración de caducidad eran: a) Paralización del procedimiento durante el plazo legal; y b) Que esa paralización fuera imputable al interesado. Excepciones a esa regla eran, entre otras, el artículo 291 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales de 1952, el artículo 71 de la Ley de Procedimiento admi-

nistrativo de 1958 y el artículo 114 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 1959.

7.ª Esas excepciones han inspirado —quizá inconscientemente— la nueva regulación de 1963, en la que la caducidad —apartándose definitivamente del modelo procesal— se monta sobre la exigencia de tres presupuestos: a) Paralización del procedimiento imputable al interesado; b) Requerimiento de la Administración; c) Silencio del interesado.

8.ª La caducidad debe declararse por la Administración, notificándose a los interesados la resolución correspondiente a efectos de recurso. Esta afirmación se apoya —entre otros argumentos— en la letra de los artículos 113, 114 y 115 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo.

9.ª Conforme a nuestra vigente legislación administrativa, no puede sostenerse la tesis de que la llamada caducidad del procedimiento administrativo opera *por ministerio de la Ley*. Tal afirmación chocaría con la dicción literal del artículo 114, 2), del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo.

10. En principio, no parece que pueda haber obstáculo para que los actos de prueba realizados en el procedimiento caducado puedan hacerse valer en un procedimiento posterior. Tal interpretación puede estar en la línea de los artículos 29, 50 y 88, 1), de la Ley de Procedimiento administrativo.

11. En el supuesto de que la paralización del procedimiento sea imputable a uno o varios de los interesados, pero no a todos, la caducidad no tiene por qué afectar necesariamente a todos.

12. La posibilidad de recurrir contra la declaración de caducidad nos parece innegable, bien porque se considere tal declaración como un acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento (art. 113, párrafo 1), o bien porque, como parece más probable, se la conceptúe de acto definitivo que no entra a considerar el fondo del asunto.

13. Extinguido el procedimiento a virtud de la declaración de caducidad, el expediente —reflejo documental de aquél— debe ser archivado. A este respecto quizá fuera conveniente la incorporación al texto de la Ley de Procedimiento administrativo de unas normas generales, a desarrollar reglamentariamente, sobre archivo de expedientes.

14. El inciso final del artículo 99, 2), de la Ley de Procedimiento administrativo —«los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción»—, aunque posiblemente ha buscado eliminar las du-

das que suscitaba su paralelo de la Ley de Enjuiciamiento civil —inciso final del artículo 419—, no lo ha conseguido plenamente, suscitándose dudas acerca de si en el plazo de prescripción entra también el tiempo de duración del procedimiento caducado. Nos inclinamos por una solución afirmativa, como más de acuerdo con el tenor del precepto, aunque no puede dejar de reconocerse que también la posición contraria encuentra a su favor serios argumentos.

15. Cuando se trate de un procedimiento en vía de recurso, la acción se habrá extinguido, pero no por el juego de la caducidad, sino de la firmeza.