

AUDIENCIA NACIONAL

Sentencia de fecha: 21 de julio de 2006

Ponente: Ilmo. Magistrado D. Carlos Lesmes Serrano

Caducidad del procedimiento y consiguiente archivo de actuaciones.

En el caso enjuiciado nos encontramos con un procedimiento sancionador que finaliza con una resolución de la Agencia de Protección de Datos que impone una importante sanción al recurrente. Toda esta actuación debe ser calificada como desfavorable por lo que ningún límite existe para que la Administración la anule y deje sin efecto si concurre causa de ilegalidad, y la causa de ilegalidad concurre sin duda, (como el propio recurrente reconoce), pues el plazo para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración ha sido excedido y la ley anuda a este hecho la consecuencia de la caducidad. Mantener lo actuado sin declarar la caducidad sería mantener una situación de ilegalidad. La declaración de caducidad del procedimiento y consiguiente archivo de actuaciones conlleva la nulidad de lo actuado, su expulsión de la realidad jurídica, y entre lo actuado está la propia resolución dictada ultimando el procedimiento, aunque no se haga una referencia singular a ella en la resolución impugnada en este proceso.

SENTENCIA

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil seis.

Vistos por esta Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional los autos del recurso contencioso-administrativo núm. 191/05 interpuesto por el Procurador DON JOSE CARLOS CABALLERO BALLESTEROS, en nombre y representación de PREVENTIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A., contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por la recurrente contra la resolución de fecha 15 de febrero de 2005 de la Agencia Española de Protección de Datos, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, sobre devolución de ingresos indebidos en relación con liquidación de intereses en ejecución de sentencia. La cuantía del recurso es indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la entidad recurrente se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado el 20 de junio de 2005, acordándose por providencia de 13 de julio de 2005 su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/98 , y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno la parte actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el 4 de noviembre de 2005, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia por la que estimando la demanda, se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada, con expresa condena en costas a la demandada.

TERCERO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 2005, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó oportunos, terminó suplicando se dicte sentencia por la que se inadmita, o subsidiariamente se desestime, el recurso contencioso-administrativo interpuesto y confirmando la resolución administrativa por ser conforme a Derecho, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Solicitado por las partes el recibimiento a prueba del presente recurso, se acordó el trámite mediante Auto de 17 de enero de 2006 , habiéndose practicado la documental interesada por la recurrente en el apartado I de su escrito de proposición de prueba. Declarado concluso el término probatorio, se dio traslado a las partes por su orden para conclusiones, habiendo evacuado el trámite en sendos escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para la votación y fallo de este recurso el día 27 de junio de 2006, fecha en la que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Carlos Lesmes Serrano, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Interpone recurso contencioso-administrativo PREVENTIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. contra la desestimación presunta del recurso interpuesto frente a la resolución del Director de la Agencia de Protección de Datos de 15 de febrero de 2005.

Esta última resolución declaró la caducidad del procedimiento sancionador PS/00059/2003 seguido contra dicha compañía, procedimiento que había culminado con una resolución sancionadora que impuso a esta entidad una multa de trescientos mil quinientos seis euros con seis céntimos (300.506,06 euros) por una infracción del artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre , de Protección de Datos de Carácter Personal, tipificada como muy grave en el artículo 44.b) de dicha norma.

La razón por la que la Agencia de Protección de Datos declaró la caducidad de dicho procedimiento fue porque desde la fecha de su incoación (10 de junio de 2003) hasta la fecha en que fue notificada la resolución que le ponía término (5 de mayo de 2004) habían transcurrido más de seis meses, siendo éste el límite máximo para tramitar el procedimiento conforme al art. 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según redacción dada por la ley 4/1999, de 13 de enero.

SEGUNDO.- La actora recurrió la declaración de caducidad en sede administrativa y ante el silencio de la Agencia de Protección de Datos acude con la misma pretensión anulatoria a esta sede jurisdiccional.

Aunque puede resultar paradójico que quien resulta beneficiado por una resolución la impugne, lo cierto es que la razón de fondo de este comportamiento procesal aparece apuntada en la demanda. La Compañía de Seguros no quiere que sea la Administración la que declare la caducidad, ya que al hacerlo puede abrir inmediatamente nuevo procedimiento y dictar otra resolución sancionadora por no haber transcurrido los plazos de prescripción de la infracción. En tanto que, si sólo puede declarar la nulidad del procedimiento por caducidad este Tribunal, es posible que en el momento en que lo haga la infracción haya prescrito, obteniendo así, si su tesis prospera, un claro beneficio. Sirve también esta anotación a los efectos de la legitimación del recurrente, a la que luego nos referiremos.

Lo cierto es que la resolución sancionadora inicialmente dictada fue recurrida por Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. ante este Tribunal mediante escrito presentado en nuestra sede el día 1 de julio de 2004 y que la resolución declarando la caducidad del procedimiento se dictó, como ya hemos dicho, el 15 de febrero de 2005, esto es, ocho meses después de la interposición del recurso contencioso-administrativo. Precisamente ésta es la principal razón de ilegalidad que invoca para argumentar su pretensión anulatoria.

Un último apunte sobre estos hechos. Esta Sala en su sentencia de 20 de abril de 2006 ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A. contra la sanción que le fue impuesta por la Agencia de Protección de Datos el 3 de diciembre de 2003, recurso en el que invocaba en primer lugar la caducidad del procedimiento sancionador, por considerar que su pretensión había perdido de forma sobrevenida su objeto, precisamente con fundamento en que la propia Administración había reconocido la caducidad que invocaba y anulado ya la resolución sancionadora.

He aquí pues una nueva paradoja: el actor quiere que anulemos la declaración de caducidad realizada por la Administración para que sea este Tribunal el que se pronuncie sobre su procedencia, en tanto que este Tribunal en una sentencia anterior a ésta ha decidido no resolver sobre tal caducidad por entender que la Administración ya había dado satisfacción a su pretensión al declararla de oficio en la resolución ahora impugnada.

Antes de entrar a despejar esta aparente situación confusa, debemos conocer mejor las razones de la actora.

TERCERO.- Se señala en la demanda que cuando una resolución sancionadora es definitiva en vía administrativa y está recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la Administración no puede declarar ya la caducidad del procedimiento en el que dicha resolución se dictó pues la caducidad es una forma de terminar el procedimiento incompatible con la existencia de una resolución que también ha puesto término, y además con carácter previo, a dicho procedimiento. En definitiva se niega a la Administración potestad para declarar la caducidad de un procedimiento que ha terminado mediante resolución expresa. Hacerlo así, según el actor, vulnera el art. 44.2 de la ley 30/1992 y es determinante de la nulidad de la resolución que declara la caducidad.

Se invoca en sustento de esta argumentación una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 10 de abril de 2000, que dice que la Administración no puede declarar la caducidad del procedimiento una vez agotada la vía administrativa pues es presupuesto de la caducidad que el procedimiento aún no haya finalizado, ya que de admitirse se estaría ante un supuesto de doble y contradictoria terminación del procedimiento administrativo sancionador, que lo sería por resolución expresa y, así mismo, por declaración de caducidad, conculcándose lo preceptuado en los arts. 87.1 y 138.1 de la Ley 30/1992.

CUARTO.- La Abogada del Estado comienza la defensa de la Administración invocando la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo prevista en el apartado b) del artículo 51 de la LJCA, de falta de legitimación de la recurrente. Lo fundamenta en la falta de todo interés pues de triunfar su pretensión anulatoria ningún beneficio obtendría con ello. Añade que la apertura de un nuevo procedimiento sancionador no constituye en sí misma un "perjuicio cierto", requisito de certeza exigido de forma constante por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo para reconocer la legitimación activa

Ya dijimos en el segundo de los fundamentos de esta sentencia cuál era el interés del actor, interés cierto que no puede ser tachado de ilegítimo pues es su derecho utilizar todos los mecanismos que el ordenamiento jurídico pone a su alcance para defenderse y evitar ser sancionado, y uno de esos mecanismos sin duda es evitar la apertura de un nuevo procedimiento sancionador para que el plazo de prescripción siga corriendo.

No procede pues acoger la causa de inadmisibilidad invocada de falta de legitimación.

Sobre el fondo señala la representante de la Administración que la ley no fija un plazo preclusivo para dictar la resolución en la que se declare la caducidad del correspondiente procedimiento sancionador, sino que se limita a regular el supuesto de hecho que motiva la aplicación de tal instituto, de forma que vencido el plazo para dictar y notificar la resolución sancionadora, debe declararse la caducidad del procedimiento, archivándose las actuaciones y produciéndose los efectos del artículo 92 de la ley 30/1992, sin que coexistan dos resoluciones contradictorias, la sancionadora y la de caducidad, en cuanto que la declaración de caducidad supone el archivo de las actuaciones administrativas desarrolladas en el procedimiento caducado, lo que implica la pérdida "ope legis" de efectos de la actuación administrativa desarrollada, incluso de la resolución que se hubiera dictado, en el seno del procedimiento caducado.

QUINTO.- La caducidad del procedimiento, y sus correspondientes efectos, tiene su fundamento en la necesidad de evitar su pendency indefinida, en aras de la certeza y seguridad jurídica, y en la consideración de las normas de procedimiento como normas de orden público.

La caducidad, como cualquier otro vicio de procedimiento, es una cuestión de orden público que puede ser apreciada de oficio por la propia Administración. Su efecto más inmediato es la terminación del procedimiento por perención y el consecuente archivo de las actuaciones. El procedimiento deja de existir con todos sus efectos. Sin embargo, la caducidad no afecta por sí misma al ejercicio de las potestades administrativas, por lo que no impide la iniciación de un nuevo procedimiento por los mismos hechos y contra los mismos sujetos, salvo que se hubiera producido la prescripción, prescripción que no interrumpe ya el procedimiento caducado por haber perecido con todos sus efectos, entre ellos el interruptivo.

Hasta la ley 30/1992 la caducidad sólo se producía en los procedimientos iniciados a instancia de los interesados y por falta de actividad de éstos. El art. 43.4 de dicha ley, en su redacción inicial, estableció también la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos debiendo declararse en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada la resolución, de oficio o a instancia de parte, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpía el cómputo del plazo para resolver el procedimiento.

Tras la reforma operada en esta norma por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio se encuentra regulada en el artículo 44 cuyo tenor es el siguiente:

"En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución."

Por su parte, el art. 92 , dedicado a los requisitos y efectos de la caducidad, señala lo que sigue:

"1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. 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.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento."

Ya hemos expresado que el argumento central del actor consiste en negar a la Administración potestad para declarar la caducidad de un procedimiento cuando ya ha dictado resolución expresa en el mismo.

Esta alegación no se sustenta en una norma que así lo indique expresamente, sino en la consideración de que siendo la resolución una forma de terminación del procedimiento y la caducidad también, un único procedimiento no puede terminar de dos formas distintas -por resolución y por caducidad- pues ello es incompatible.

La alegación no puede ser acogida por las razones que se exponen a continuación.

De los artículos 44 y 92 se deduce claramente que en los procedimientos sancionadores y en general los de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la Administración debe declarar la caducidad del procedimiento cuando haya vencido el plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa. Así se deduce de la expresión imperativa se producirá la caducidad contenida en el art. 44.2 y la necesidad de que se declare mediante resolución por la Administración a la que se hace referencia en el último inciso de este precepto. Aunque la caducidad opera ope legis por tratarse de una cuestión de orden público, es precisa la declaración de la Administración por razones obvias de seguridad y certeza.

Esta declaración puede hacerse antes de que el procedimiento haya terminado, pero no ofrece duda a este Tribunal que también puede hacerlo después con fundamento en las siguientes consideraciones:

La Administración tiene conferidas potestades de autotutela para salvaguardar la legalidad de toda su actuación. Así, a través de los recursos administrativos puede declarar la nulidad de actos dictados por ella misma que vulneren el ordenamiento jurídico, puede proceder a la revisión de oficio de aquellos actos que sean nulos de pleno derecho y a la revocación de los actos desfavorables o de gravamen. Únicamente tiene limitada esta potestad de autotutela, de depuración por sí misma de la legalidad de su actuación, cuando sus actos son favorables a los administrados y no concurra en ellos causa de nulidad de pleno derecho, debiendo acudir en estos casos a la declaración de lesividad.

Quiere ello decir, prima facie, que la existencia de una resolución no impide a la Administración expulsar de la realidad jurídica aquellos actos que hayan contravenido el ordenamiento jurídico, y esta potestad la tiene tanto en aquellos casos en los que los actos aún no son firmes en vía administrativa como si ya lo son, con la única excepción expresada de los actos favorables anulables.

En el caso enjuiciado nos encontramos con un procedimiento sancionador que finaliza con una resolución de la Agencia de Protección de Datos que impone una importante sanción al recurrente. Toda esta actuación debe ser calificada como desfavorable por lo que ningún límite existe para que la Administración la anule y deje sin efecto si concurre causa de ilegalidad, y la causa de ilegalidad concurre sin duda, como el propio recurrente reconoce, pues el plazo para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración ha sido excedido y la ley anuda a este hecho la consecuencia de la caducidad. Mantener lo actuado sin declarar la caducidad sería mantener una situación de ilegalidad.

Y no puede afirmarse que esta actuación sea contraria a la buena fe, como afirma el actor, por el hecho de que esta actuación administrativa tenga también por finalidad impedir que se produzca la prescripción de la infracción pues es obligación de la Administración perseguir las infracciones e impedir su prescripción.

Tampoco altera la anterior conclusión el hecho de que se hubiera interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la resolución sancionadora, pues la interposición del recurso jurisdiccional deja intactas las potestades administrativas, entre ellas la expresada, salvo que se suspendan por el Tribunal, cosa que aquí no ha ocurrido, pues la suspensión decretada en el recurso 378/2004 sólo alcanzaba a la ejecución de la sanción impuesta.

SEXTO.- Finalmente, y para agotar el examen de la argumentación expuesta por el actor, hemos de hacer referencia a la supuesta incompatibilidad de formas de terminación de un mismo procedimiento, mediante resolución y mediante caducidad.

En realidad tal incompatibilidad no existe. La declaración de caducidad del procedimiento y consiguiente archivo de actuaciones conlleva la nulidad de lo actuado, su expulsión de la realidad jurídica, y entre lo actuado está la propia resolución dictada ultimando el procedimiento, aunque no se haga una referencia singular a ella en la resolución impugnada en este proceso.

SÉPTIMO.- Por las razones expresadas procede la desestimación del recurso contencioso- administrativo interpuesto, sin que, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de esta Jurisdicción, proceda la condena de ninguna de las partes al pago de las costas al no apreciarse temeridad o mala fe en la defensa de sus respectivas pretensiones.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY

FALLAMOS

PRIMERO.- Rechazar la causa de inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado.

SEGUNDO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador DON JOSE CARLOS CABALLERO BALLESTEROS, en nombre y representación de PREVENTIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A., contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto por la recurrente contra la resolución de fecha 15 de febrero de 2005 de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se declaraba la caducidad del procedimiento sancionador PS/00059/2003 seguido contra dicha compañía.

TERCERO.- Sin imposición de las costas causadas por no haber mérito para su imposición.

Así, por esta nuestra Sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, lo pronunciamos, mandamos y fallamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia en la forma legalmente establecida. Doy fe. En Madrid, a

LA SECRETARIA

M^a ELENA CORNEJO PÉREZ