



Roj: **STS 2545/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:2545**

Id Cendoj: **28079130032020100214**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **23/07/2020**

Nº de Recurso: **166/2019**

Nº de Resolución: **1094/2020**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 1.094/2020**

Fecha de sentencia: 23/07/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 166/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/07/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por: AVJ

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 166/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 1094/2020**

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor



D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 23 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 166/2019, interpuesto por la procuradora de los tribunales, doña Ana Entrala Adame, actuando en nombre y representación de doña Julia, bajo la dirección letrada de don José Aurelio Ruiz Piñas, contra la resolución del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 por el que se acuerda desestimar el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2018 que resuelve el procedimiento sancionador incoado a la recurrente.

Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado.

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

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** El representante legal de doña Julia interpone recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 por el que se acuerda desestimar el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2018 que resuelve el procedimiento sancionador incoado a la recurrente.

En apoyo de su pretensión aduce, en síntesis, lo siguiente:

1º Caducidad y apertura de nuevo expediente.

Se infringen los artículos 21 y 95 de la Ley 39/2015 y la doctrina del Tribunal Supremo referente a la caducidad del procedimiento y los efectos que produce, contenidas en las STS 21 de noviembre de 2012 (rec. 5618/009), STS de 19 de marzo de 2018 (rec. 2412/2015) STS nº 1199/200, de 24 de febrero de 2004.

La Orden de 30 de julio de 2018 declara la caducidad y archivo del procedimiento caducado, incoando uno nuevo, pero no se le notifica el acuerdo de incoación, tan solo la propuesta de resolución de 16 de mayo de 2018, dando continuidad al procedimiento iniciado el 25 de enero de 2018, que no se archiva. Lo tramitado e instruido es lo que sirve de base a las resoluciones, no se volvió a practicar prueba alguna, ni se tramitó ningún procedimiento nuevo.

2º Nulidad radical por prescindir total y absolutamente del procedimiento ( art. 47.1.e) Ley 39/2015).

Considera que, tras el acuerdo de iniciación del nuevo procedimiento, por orden de 31 de julio de 2018, no se realizó un solo trámite de los legalmente establecidos para el procedimiento sancionador.

3º Nulidad de pleno derecho por lesión de los derechos susceptibles de amparo constitucional.

Considera que la instrucción fue parcial y arbitraria, en el que las alegaciones y los derechos de la interesada son constantemente ignorados; no es cierto lo que dice la resolución de 15 de febrero de 2015 porque no se trataba de una cuestión prejudicial sino una solicitud de suspensión que impedía una actuación administrativa por invadir competencias judiciales; no se han efectuado la notificación en forma legal (en agosto de 2018 tratándose de notificación en papel, en el caso de ser infructuosa el segundo intento, lo que procede es la notificación por publicación en el Boletín); los hechos recogidos en la propuesta y en la resolución no se corresponden con la realidad y el relato es parcial e interesado; no se han producido separación de las fases instructora y decisora, (la instructora resolvía sobre alegaciones que corresponden al órgano competente para resolver).

4º Caducidad del procedimiento.

Considera que se produce una arbitrariedad por la ampliación del plazo para resolver, propuesta y acordada por orden de la ministra de 24 de octubre de 2018.

Los plazos son obligatorios para la Administración y solo se admite por la ley la suspensión del plazo máximo para resolver en supuestos concretos del artículo 22 o la ampliación del plazo en el supuesto excepcional contemplado en el art. 23.

Afirma que no solo estaba caducado el procedimiento iniciado el 25 de enero de 2018, sino también el que se inicia el 31 de julio de 2018, que caducaba el 31 de octubre de 2018 y la ampliación es ilícita y arbitraria.

5º Ausencia de culpabilidad y confianza legítima.



Al margen de la inexistencia de instrucción y de la falta de prueba en el procedimiento iniciado el 30 de julio de 2018, la interpretación que realiza la instructora y la resolución no se ajusta a la realidad de los hechos.

La propia Administración no lo tiene claro. La CNMC informó a doña Julia en el sentido que la actividad no presentaba un problema de compatibilidad.

**SEGUNDO.** La Abogada del Estado se opone al recurso.

Antes de cualquier otra consideración en relación a los motivos de impugnación aducidos, afirma que la resolución de la Oficina de conflictos de intereses de 26 de diciembre de 2017, por la que se denegó la compatibilidad solicitada, fue recurrida judicialmente y confirmada por sentencia nº 108/2108, de 21 de septiembre del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7, confirmada en apelación por la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de marzo de 2019.

Por lo que respecta al fondo, en primer lugar, se considera que la Orden de 30 de julio de 2018 por la que se declara la caducidad del anterior procedimiento y la incoación de uno nuevo, se limita, en realidad, a dar continuidad al procedimiento anterior, prescindiendo de los tramites esenciales del procedimiento.

Considera que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 95.3 de la Ley 39/2015, incorporando los actos y tramites del anterior procedimiento cuyo contenido se hubiese mantenido igual de no haberse producido la caducidad y cumplimentando los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado.

Afirma que la interesada presentó un recurso de reposición contra la orden de 30 de julio de 2018, un escrito de alegaciones solicitando el archivo del procedimiento por inexistencia de infracción y un trámite de audiencia respecto de la propuesta de resolución. Y por lo que respecta a la prueba no se considera necesaria ya que no existe controversia sobre la cuestión fáctica, pues los hechos que integran la infracción no son discutidos, lo que hace innecesaria la práctica de la prueba.

En segundo lugar, se alega la lesión de derechos susceptibles de amparo constitucional pero el motivo carece de fundamento pues no se cita ni un solo precepto constitucional infringido ni se identifica el concreto derecho que se considera vulnerado, ni se razona mínimamente como la conducta de la Administración ha producido una lesión.

Respecto a la falta de notificación del acuerdo de inicio del expediente sancionador afirma que a lo largo de todo el procedimiento se ha procedido a una doble notificación (al domicilio de la interesada y en la sede de la CNMC). Considera valida la notificación, con independencia del medio utilizado, al tener constancia de la recepción de la fecha y hora de la persona que recibió el envío, corroborado por el empleado de correos que da fe de la entrega. Es más, la notificación a la interesada en la sede de la CNMC se ha practicado en múltiples ocasiones sin que la interesada haya aducido queja alguna, siendo de aplicación la doctrina establecida en a STS de 30 de octubre de 2009 que declara que no es posible que el interesado alegue que la notificación se produjo en un lugar o con personas improcedentes cuando recibió sin problemas y sin reparo otras recogidas en el mismo sitio o por la misma persona.

Tampoco puede atenderse a las infracciones referidas a la cuestión prejudicial y solicitud de suspensión ni la mención de que el hecho recogido en la resolución no se corresponde con la realidad, pues no se acompaña del más mínimo razonamiento.

Respecto a la alegada falta de separación entre la fase de instrucción y de resolución de un procedimiento, la instrucción compete a la oficina de Conflictos de intereses y la resolución al Consejo de Ministros, no pudiéndose calificar de resoluciones las comunicaciones que la instructora dirige a los interesados en esta fase del procedimiento sancionador.

Y en relación con la alegada caducidad del procedimiento, la Orden de 24 de octubre de 2018 acuerda la ampliación del plazo para la resolución del procedimiento cumpliéndose con los requisitos del art. 32 de la Ley 39/2015 en la medida en que la ampliación no excede del plazo establecido.

Y finalmente confirmada la incompatibilidad de la actividad desarrollada por la recurrente, tampoco se aprecia la ausencia de culpabilidad y confianza legítima. La resolución aprecia un error de prohibición vencible en la presunta responsable que constituye una circunstancia atenuante de la sanción que modula el principio de proporcionalidad.

**TERCERO.** La recurrente presentó su escrito de conclusiones que esencialmente reitera lo alegado en el escrito de demanda.

El Abogado del Estado presenta también su escrito de conclusiones reiterando lo ya afirmado en su escrito de contestación a la demanda.



**CUARTO.** Mediante providencia de 14 de mayo de 2020, se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo para el día 21 de julio de 2020, fecha en la que se llevó a cabo la deliberación por vía telemática, conforme a lo previsto en el artículo 19.3 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid- 19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** El presente recurso impugna las resoluciones del Consejo de Ministros, de 15 de febrero de 2019 y 30 de noviembre de 2018, que resuelven el procedimiento sancionador incoado a la recurrente, acordando que doña Julia había cometido una infracción muy grave tipificada en el art. 25.1.a) de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, apreciando un error de prohibición vencible como atenuante, e imponiendo la sanción de declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el Boletín oficial del Estado.

**SEGUNDO.** Sobre la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador en sustitución del caducado.

La demanda aduce diferentes motivos de impugnación. Los dos primeros, que pueden tratarse de forma conjunta, cuestionan el procedimiento sancionador al considerar que este se inició por la Orden de 30 de julio de 2018 que declaró la caducidad y el archivo del primer procedimiento, incoando uno nuevo. Considera que no se le notificó la incoación del nuevo procedimiento, y que, en realidad, se produjo la continuidad del primero, pues lo tramitado e instruido es lo que sirve de base a la resolución sancionadora y no se volvió a practicar prueba alguna, ni se tramitó ningún procedimiento. Por ello, considera que el procedimiento es nulo, dado que no se realizó un solo trámite de los legalmente establecidos para el procedimiento sancionador.

Conviene empezar por señalar que la Orden de 30 de julio de 2018 por la que se acordó declarar la caducidad del primer procedimiento sancionador y la incoación de uno nuevo por estos mismos hechos, intentó ser notificada a la interesada, tanto en su domicilio particular como en la sede de la CNMC donde ejercía sus funciones como consejera, esta última fue entregada a un empleado. Y aunque no consta que la interesada recibiese dicha notificación, lo cierto es que presentó un recurso de reposición contra la misma, por lo que tuvo constancia de su existencia y contenido y formuló las alegaciones y objeciones que estimo conveniente.

La recurrente también cuestiona la validez del procedimiento por entender que la Administración se limitó a incorporar toda la actividad probatoria realizada en el procedimiento caducado sin practicar ninguno de los trámites esenciales en el nuevo procedimiento y sin practicar prueba alguna.

El art 95.3 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015) se afirma "los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción" y añade "En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado".

En el nuevo procedimiento no se concedió formalmente un trámite de audiencia después de la incoación, pero la recurrente presentó un recurso de reposición contra la Orden que lo incoaba en el que alegó lo que estimó conveniente. Por otra parte, existió una nueva propuesta de resolución seguida de un nuevo trámite de audiencia a la interesada. Y por lo que respecta a la prueba, ni la Administración acordó ni la interesada solicitó la práctica de nuevos medios de prueba, por lo que ninguna de las partes consideró necesaria completar las pruebas ya existentes.

Ello nos plantea la controvertida cuestión de si pueden surtir efectos en el nuevo procedimiento reiniciado las pruebas obtenidas en el procedimiento caducado. A tal efecto, la jurisprudencia ha señalado ( STS de 9 de mayo de 2001, rec. 461/1999) que:

"[...] el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 comporta que la caducidad del expediente no impide que sea iniciado de nuevo en tanto no haya prescrito la infracción [...] Resulta, por lo demás, evidente que el acuerdo de reiniciar el expediente puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia [...] determinaron la iniciación del expediente caducado [...] Por otra parte, la caducidad del expediente no determina la falta de efectos de los actos que tienen valor independiente, como son las actas e informes y documentos en los que se funda el acuerdo de inicio, respecto del cual se produjeron con anterioridad. Su incorporación al nuevo expediente determina que dichos documentos queden sujetos al régimen y efectos ligados a éste, sin perjuicio de la caducidad del anterior procedimiento y de su falta de efectos en éste[...]"

Y en la STS 3ª, S 24 febrero 2004 afirmamos:



"[...] Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito [...] Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones [...] lo cual, rectamente entendido, comporta: a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal [...] b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado [...] c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado [...] d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse. Y e) Que por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad "sanciona" el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste [...] la decisión contenida en aquel punto segundo de conservar actuaciones de carácter y con valor de prueba practicadas en el procedimiento caducado tras su incoación, y de conservarlas con el designio, como parece evidente, de que surtan efecto en el nuevo procedimiento sancionador que pueda incoarse, no es conforme con la interpretación antes expuesta sobre el significado del mandato legal de "archivo de las actuaciones."

En definitiva, es posible que produzcan efectos en el nuevo procedimiento aquellos documentos, actas o informes que surgieron de forma independiente del expediente caducado, que no surgieron dentro de él, aunque se hubieran incorporado al mismo.

En nuestro caso la base probatoria en la que se sustenta el procedimiento sancionador es la acreditación de que durante su mandato como Consejera de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ejerció una actividad docente como profesor titular con dedicación restringida en la Facultad de derecho de la Universidad de Deusto. Y el sustrato fáctico se sustentaba en la propia declaración de actividades realizada por la Sra. Julia, su solicitud de compatibilidad a la Subdirección General de Altos Cargos, y los informes emitidos tanto de la Universidad de Deusto (el 23 de noviembre de 2017 se había solicitado de la Universidad de Deusto que informase sobre la actividad docente de la Sra. Julia, informe que se recibió el 5 de diciembre de 2017) como por la Seguridad Social (el 24 de octubre de 2017 se había solicitado de la SS informe de su actividad laboral durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2017 y 24 de octubre de 2017, y la SS había contestado el 13 de noviembre de 2017). Todo ello se solicitó y se documentó antes de iniciarse el primer procedimiento sancionador (25 de enero de 2018) que se declaró caducado.

Se trata, por tanto, de documentos e informes previos, realizados al margen del procedimiento caducado, por lo que son independientes de dicho procedimiento y pueden producir efectos en el nuevo procedimiento sancionador.

Por todo ello, se considera que, si bien pudo existir una irregularidad en el nuevo procedimiento, al no haberse concedido un inicial trámite de audiencia a la interesada, del conjunto de la actividad desplegada no se aprecia indefensión material alguna para ella. Y no se aprecia la ausencia de los trámites esenciales ni la falta de una actividad probatoria que sustente la base fáctica en la que se funda.

**TERCERO.** Sobre la pretendida lesión de derechos fundamentales. Falta de culpabilidad y vulneración de confianza legítima.

La demanda alega la pretendida lesión de derechos susceptibles de amparo constitucional. A tal efecto, afirma que: la instrucción fue parcial y arbitraria, pues las alegaciones y los derechos de la interesada son constantemente ignorados; niega lo afirmado en la resolución de 15 de febrero de 2015 porque no se trataba de una cuestión prejudicial sino una solicitud de suspensión que impedía una actuación administrativa por invadir competencias judiciales; no se han efectuado la notificación en forma legal (en agosto de 2018 tratándose de notificación en papel, en el caso de ser infructuosa el segundo intento, lo que procede es la notificación por publicación en el Boletín); los hechos recogidos en la propuesta y en la resolución no se corresponden con la realidad y el relato es parcial e interesado; no se han producido separación de las fases instructora y decisora, (la instructora resolvía sobre alegaciones que corresponden al órgano competente para resolver).



El planteamiento de este motivo engloba una amalgama de cuestiones, que se plantean de forma genérica y sin desarrollo argumental alguno, sin que tampoco se aduzca la infracción de precepto constitucional alguno.

El motivo carece de consistencia, pues la simple mención de lo que considera irregularidades sin desarrollo argumental alguno no permite conocer cuál es la infracción concreta que se imputa. Así, cuando afirma que la instrucción fue parcial y arbitraria, no especifica cual son las infracciones concretas que se imputan ni a qué actos concretos de instrucción se refiere. Cuando afirma que las alegaciones fueron ignoradas, no se advierte motivo de nulidad del procedimiento, pues la Administración no está obligada a aceptar lo alegado por las partes. Otras quejas aparecen referidas a actuaciones o resoluciones dictadas en el procedimiento anterior, que se declaró caducado y se acordó su archivo. Y la genérica mención a que los hechos recogidos en la propuesta y en la resolución posterior no se corresponden con la realidad y que el relato es parcial, carece del necesario desarrollo argumental que permita conocer y valorar la existencia de una infracción.

Otro de los motivos alega la ausencia de culpabilidad y del principio de confianza legítima. También este motivo carece de consistencia, pues la genérica invocación de ausencia de culpabilidad y la infracción del principio de confianza legítima, carecen del más mínimo desarrollo argumental. No basta con afirmar la ausencia de culpabilidad sin especificar que los extremos concretos a los se refiere ni afirmar que los hechos afirmados en la resolución que no son ciertos.

El alegato referente a la confianza legítima parece referirse a la circunstancia de que la compatibilidad de ambas actividades se admitió por la CNMC, pero ya se le advertía que el órgano encargado de decidirla era otro, por lo que no es posible fundar un actuar basándose en el parecer de un órgano que carece de competencia para decidir.

Se desestiman estos motivos.

**CUARTO.** Sobre la caducidad del procedimiento.

Se alega también la caducidad del nuevo procedimiento por entender que la ampliación del plazo para dictar la resolución de fondo, acordada por la orden de la Ministra de 24 de octubre de 2018, fue arbitraria. La recurrente afirma que no es posible proceder a la ampliación de la duración del procedimiento salvo en los supuestos concretos de suspensión del artículo 22 o el supuesto excepcional de ampliación del plazo de resolución, contemplado en el art. 23 de la Ley 39/2015.

En el supuesto que nos ocupa, la instructora solicitó la ampliación del plazo de duración del procedimiento en 45 días y como fundamento de esta petición, tras describir las actuaciones realizadas y constatar que dispone de un plazo de tres meses para notificar la resolución del procedimiento que finalizaría el 31 de octubre de 2018, invocó el art. 32 de la Ley 39/2015. La Administración, por resolución de 24 de octubre de 2018, amplió el plazo de resolución del procedimiento sancionador fundamentando esta decisión en: "aconsejarlo las circunstancias y puesto que no se perjudican derechos de terceros, de conformidad con lo previsto en el art. 32 de la citada ley".

El artículo 32 de la Ley 39/2015 permite la ampliación de los plazos establecidos, siempre que no exceda de la mitad de los mismos, "si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero" pero esta disposición está prevista para los plazos de los trámites incidentales del procedimiento, normalmente los concedidos a las partes, sin que esta previsión resulte aplicable para ampliar el plazo máximo para resolver el procedimiento.

Este Tribunal Supremo ha tenido ocasión de analizar el instituto de la caducidad de los procedimientos administrativos en numerosas ocasiones, entre las más recientes cabe citar la STS nº 438/2018, de 19 de marzo (rec. 2054/2017) y STS nº 317/2019, de 12 de marzo de 2019 (rec. 676/2018). En ellas afirmábamos que el ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones ( artículo 44.2 de la Ley 30/1992). De modo que, si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo.

La ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento se contempla, por tanto, como una posibilidad excepcional, que aparece regulada en el art. 23 de la Ley 39/2015 y que bajo la rúbrica "Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar" dispone que "1. Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios



personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento".

Este Tribunal, en STS de 13 de noviembre de 2013 (rec. 4037/2010), interpretando la previsión contenida en el art. 42.6 de la Ley 30/1992, con un contenido muy similar al precepto actual, ya señaló que "[...] Esa ampliación de plazos, a la vista del precepto, puede producirse legítimamente tanto en casos de elevado número de afectados como, según razona la Administración, en los de simple complejidad objetiva de la tramitación. [...]".

De modo que si bien la complejidad del procedimiento, el volumen de las actuaciones o el elevado número de investigados puede justificar la ampliación del plazo para resolver el procedimiento, dicha ampliación es excepcional y ha de estar motivada.

En el supuesto que nos ocupa, ni el volumen de las actuaciones, ni los hechos investigados ni el número de implicados permite extraer la conclusión de que se trata de un procedimiento especialmente complejo. Es más, no debe olvidarse que el procedimiento sancionador es el segundo que se tramita por estos mismos hechos.

Por otra parte, y por lo que respecta a la justificación de la ampliación acordada, la instructora al solicitarla no destacó ninguna circunstancia reveladora de dicha complejidad o excepcionalidad, se limita a afirmar que está próximo a vencer el plazo de caducidad, pero esta circunstancia no puede ser tomada en consideración para acordar la ampliación del plazo para resolver, pues ello podría ser aplicado a todos los procedimientos convirtiendo lo excepcional en habitual y su generalización implicaría la utilización de un mecanismo fraudulento para incumplir el plazo de caducidad fijado para el procedimiento. Tampoco la Administración justifica su decisión en razones o circunstancias concretas, remitiéndose a una genérica mención a que "lo aconsejaban las circunstancias del caso", sin especificar a qué circunstancias se refería, por lo que consideramos esta justificación insuficiente a los efectos de fundar una decisión excepcional como la adoptada.

Por ello, ha de considerarse que la resolución que acordó la ampliación no es conforme a derecho, por lo que consecuentemente la resolución del Consejo de Ministros de fecha 30 de noviembre de 2018, con independencia de la fecha de su notificación, estaría fuera del plazo máximo para resolver y se habría producido la caducidad del procedimiento.

Ello determina la nulidad de la resolución administrativa impugnada, al haber dictado en un procedimiento que había caducado.

**QUINTO.** Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la estimación del recurso imponiendo las costas a la parte recurrida sin que se aprecien motivos que justifiquen la no imposición de las costas por existir serias dudas de hecho o de derecho. A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de cuatro mil euros la cantidad que, por todos los conceptos, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a la parte recurrida.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que debemos estimar el recurso interpuesto por doña Julia contra las resoluciones del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 y de 30 de noviembre de 2018 por las que se impuso una sanción a la recurrente, anulando las resoluciones administrativas impugnadas, imponiendo las costas a la Administración demandada con los límites fijados en el último fundamento jurídico de esta resolución.

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

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espín Templado D. José M. Bandrés Sánchez Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso



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

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ