

El TS dictamina que el plazo para resolver la solicitud de suspensión cautelar de un acto administrativo se inicia cuando entra en el registro electrónico común de la Administración

Se plantea ante el Tribunal Supremo si la fecha de presentación de una solicitud en el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado es la que se debe tener en cuenta como “dies a quo” a la hora de computar los plazos previstos en la correspondiente normativa, en aquellos supuestos de solicitudes que no cuenten con un procedimiento electrónico o formulario normalizado en la sede electrónica del Departamento Ministerial competente, a los efectos de entender concedida por silencio la suspensión de la ejecución de un acto administrativo.

Conforme al art. 117.3 de la Ley 39/2015 se entenderá suspendida la ejecución del acto administrativo “si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto”. Declara el Tribunal que la presentación ante la Administración General del Estado, mediante la entrada del documento en el registro electrónico común, constituye el “dies a quo”, pues dicha Administración es la que gestiona el registro y, además, es la competente para resolver sobre la solicitud de suspensión administrativa, identificándose el “dies ad quem” con la expiración del plazo de un mes que la Administración tiene para resolver.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 25/10/2022

Nº de Recurso: 2650/2021

Nº de Resolución: 1375/2022

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso

SENTENCIA

En Madrid, a 25 de octubre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2650/2021, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Paloma Guerrero-Laverat Martínez, en nombre y representación de don Remigio , contra la sentencia de 19 de noviembre de 2020, dictada por Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo núm. 620/2019, sobre suspensión administrativa.

Se ha personado como parte recurrida el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se ha seguido el recurso contencioso administrativo núm. 2650/2021, interpuesto por la parte recurrente, don Remigio , y como parte recurrida, el Abogado del Estado, contra la resolución de la Dirección General de la Función Pública de 11 de noviembre de 2018.

En el citado recurso contencioso administrativo, se dictó sentencia el día 19 de noviembre de 2020, cuyo fallo es el siguiente:

"Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 620/2019, interpuesto por la Procuradora D.^a Paloma Guerrero-Laverat Martínez, en nombre y representación de don Remigio , contra la Resolución de la Dirección General de la Función Pública de fecha 28 de febrero de 2019, por la que deniega la suspensión de la ejecución de la Resolución de la Dirección General de la Función Pública de fecha 11 de noviembre de 2018 y, en consecuencia, confirmamos la resolución, objeto de impugnación.

Se condena al pago de las costas causadas en el presente recurso a la parte demandante, con la limitación que respecto de su cuantía se ha realizado en el último fundamento de derecho."

SEGUNDO.- Contra la mentada sentencia don Remigio , preparó recurso de casación, ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente preparó el citado recurso de casación.

TERCERO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 21 de octubre de 2021, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por don Remigio contra la sentencia de 19 de noviembre de 2020 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso administrativo n.º 620/2019.

CUARTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 14 de diciembre de 2021, la parte recurrente, don Remigio , solicitó que se dicte sentencia por la que:

"casando la resolución recurrida, se sirva anularla totalmente y estimar plenamente el recurso contencioso- administrativo en los términos interesados en el mismo y en el apartado II de este recurso de casación, anulando la Resolución del Director General de la Función Pública de 28 de febrero de 2019 y reconociendo expresamente la suspensión de la Resolución de 11 de febrero de 2018 del Director General de la Función Pública, con expresa condena en costas a la Administración recurrida."

QUINTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 11 de enero de 2022, la parte recurrida, el Abogado del Estado, presentó escrito el día 10 de marzo de 2022, en el que solicitó que se dicte sentencia desestimatoria del mismo con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito.

SEXTO. - Mediante providencia de 20 de julio de 2022, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 18 de octubre del corriente y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. doña María del Pilar Teso Gamella.

SÉPTIMO.- En la fecha acordada, 18 de octubre de 2022, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida

El presente recurso de casación se interpone contra la sentencia de la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestima el recurso contencioso-administrativo deducido por la parte ahora y entonces recurrente, contra la resolución, de 28 de febrero de 2019, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se deniega la suspensión de la ejecución de la resolución de la misma Dirección General, de 11 de noviembre de 2018, que acordó cesar a determinados funcionarios interinos de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos y de los Cuerpos de Gestión de la Administración del Estado y General Auxiliar de la Administración del Estado, que se relacionan en dicha resolución y entre los que se encuentra el recurrente, con efectos desde 8 de diciembre de 2018, según consta en la indicada resolución de 28 de febrero.

La resolución denegatoria de la suspensión cautelar se fundamenta en la falta de concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 117.2 de la Ley 39/2015.

La sentencia impugnada, por su parte, tras recoger la posición de las partes procesales y hacer una razonada transcripción de las normas que resultan de aplicación, concluye que <<si bien es cierto que el interesado presentó su escrito de solicitud con fecha de 29 de diciembre de 2019 en el Registro General, común a la Administración General del Estado y a sus Organismos y entidades vinculadas, lo cierto es que el mismo no entró en la Administración competente, a saber, la Administración General del Estado, hasta el día 20 de febrero de 2019, momento en el que accedió al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, debiendo ser ésta la fecha de comienzo del cómputo del plazo de un mes previsto en el artículo 117.3 LPACAP. En consecuencia, habiéndose dictado la resolución recurrida en fecha 28 de febrero de 2019 en ningún caso puede considerarse la solicitud estimada por silencio>>.

SEGUNDO.- La identificación del interés casacional

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo acordado mediante auto de esta Sala Tercera (Sección Primera) de 21 de octubre de 2021, a la siguiente cuestión:

<<si la fecha de presentación de una solicitud en el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado es la que se debe tener en cuenta como "dies a quo" a la hora de computar los plazos previstos en la correspondiente normativa, en aquellos supuestos de solicitudes que no cuenten con un procedimiento electrónico o formulario normalizado en la sede electrónica del Departamento Ministerial competente>>.

Se identificaron como normas jurídicas que, en principio, ha de ser objeto de interpretación, los artículos 16, 31.2 y 117.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; los artículos 37 y 38 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento actuaciones y funcionamiento del sector público por medios electrónicos; y los artículos 1 y 9 Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común. Sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA).

TERCERO.- La posición de las partes procesales

Considera la parte recurrente, en su escrito de interposición, que se han vulnerado los artículos 16, 31.2 y 117.3 de la Ley 39/2015, y 2.3, 3.4, 55.2 y el artículo 89.1 de la Ley 40/2015, así como las órdenes que considera de aplicación al caso.

Sostiene que el expresado artículo 117.3 ha de ser interpretado según el sentido propio de sus palabras, de modo que el día que tuvo entrada la solicitud de suspensión en el Registro Electrónico, fue el 28 de diciembre de 2018, que es el día inicial del plazo de un mes. Por tanto, resulta no

conforme a Derecho la sentencia recurrida cuando establece que la presentación tuvo lugar en febrero de 2019 que es cuando el escrito llega al órgano encargado de resolver. Teniendo en cuenta que la Ley 39/2015, se añade, pretende equiparar el plazo de un mes para que opere el silencio ante una solicitud de suspensión, con el plazo previsto para la resolución de un recurso de reposición, y que la solución contraria generaría asimismo una inseguridad jurídica. Además, el artículo 31.2.c) de la Ley 39/2015 establece que el cómputo de plazos viene determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo.

También se citan sentencias de las Salas de nuestro orden jurisdiccional de diversos Tribunales Superiores de Justicia que, a su juicio, avalan la tesis de la parte recurrente. Se hace, igualmente, una integración de hechos probados.

El Abogado del Estado, por su parte, aduce en su escrito de oposición, que la sentencia ha de ser confirmada porque ha de partirse de la idea de que cada Administración tiene un Registro Electrónico General ante el que se presentan los escritos. De modo que la fecha de presentación del escrito solicitando la suspensión es la fecha en la que tiene entrada en el Registro de la Administración competente para resolver. Y el Registro Electrónico Común, se explica, no es un registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la suspensión solicitada porque es común tanto para la Administración General del Estado como para los Organismos Públicos adscritos o dependientes de la misma.

Teniendo en cuenta, por tanto, que los organismos públicos tienen personalidad jurídica diferenciada, la entrada del escrito de solicitud es aquella en que tiene lugar ante la Administración o el Organismo que ha de resolver, y no ante un registro común a ambos, pues en caso contrario no se dispondría del plazo de un mes para resolver.

CUARTO.- La aplicación de la suspensión de la ejecución prevista en el artículo 117.3 de la Ley 39/2015

La cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso, y que constituye la "ratio decidendi" de la sentencia, es la fijación del "dies a quo" para el cómputo del plazo previsto en el artículo 117.3 de la Ley 39/2015. Así es, se trata de determinar cuál es el día inicial del plazo de un mes previsto en el citado artículo 117.3, cuando se refiere a la entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la suspensión.

Conviene recordar, antes de nada, que la presentación del escrito solicitando la suspensión administrativa del acto impugnado tuvo lugar el día 18 de diciembre de 2018, según consta al folio 30 del expediente administrativo, si bien el escrito llegó al órgano encargado de resolver el día 20 de febrero de 2019. De modo que nos corresponde determinar si el "dies a quo" se corresponde con una u otra fecha, a los efectos de establecer el transcurso del plazo de un mes sin resolver, toda vez que al paso del tiempo se anuda una significativa consecuencia jurídica: la suspensión de la ejecución del acto administrativo que se impugnaba en vía administrativa.

Ciertamente la impugnación administrativa de cualquier acto no suspende, con carácter general, la ejecución del acto recurrido, como expresamente establece el artículo 117.1 de la Ley 39/2015.

Por el contrario la suspensión de la ejecución se vincula, a tenor del artículo 117.2, al juicio cautelar que realiza el órgano administrativo a quien compete resolver el recurso que, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación (i), o que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno Derecho(ii).

Ahora bien, también se prevé, como viene siendo tradicional pues ya encontramos una norma similar en la Ley 30/1992, antes y después de la reforma por Ley 4/1999, artículos 111.4 y 111.3 respectivamente, una fórmula que permite la suspensión automática de la ejecución del acto. Así es, el artículo 117.3 de la Ley 39/2015 establece que se entenderá suspendida la ejecución del acto administrativo "si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto".

El día inicial del cómputo tiene lugar, por tanto, cuando "haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma". Y el "dies ad quem" se identifica con la expiración del plazo de un mes siempre que el "órgano a quien compete resolver el recurso no haya dictado y notificado resolución expresa al respecto".

QUINTO.- La presentación en el registro electrónico común

Pues bien, adelantando la conclusión, lo cierto es que la entrada en el registro electrónico común tuvo lugar el día 28 de diciembre de 2018, según consta en el justificante de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda (folio 30 del expediente administrativo), que es un registro común a la Administración General del Estado y sus Organismos públicos. En este caso, la Administración General del Estado era la Administración encargada de resolver. Las razones que seguidamente expresamos avalan nuestra conclusión al respecto.

Conviene tener en cuenta que el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas, según dispone el artículo 31.2 de la Ley 39/2015, viene determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. Esta fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos, además, debe ser comunicada a quien presentó el documento.

En este sentido, la Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común, reitera lo señalado por la Ley 39/2015 y añade que la fecha de presentación y sus consecuencias a efectos de cómputo de plazos, se comunicarán expresamente al ciudadano en el justificante de registro, que se generará automáticamente tras cada presentación (artículo 9.4). Y aunque esta Orden ha sido derogada por una posterior Orden de 2021, se encontraba vigente al tiempo de la presentación del escrito en cuestión.

Es verdad que el registro electrónico común no se refiere únicamente a la Administración General del Estado, sino también a los Organismos públicos, según establece la antes citada Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regulaba el Registro Electrónico Común. En efecto, el ámbito de aplicación se delimita, en la citada Orden, a "la Administración General del Estado y los Organismos públicos adscritos o dependientes de la misma" (artículo 1.3 de la Orden). Ahora bien, no podemos desconocer que el registro electrónico común se refiere a una única Administración que es la Administración General del Estado, y que la entrada del documento tiene lugar en la sede del registro electrónico común que gestiona la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda (folio 30 del expediente administrativo), que es un órgano de la Administración General del Estado. De modo que se trataba de la remisión de un escrito presentado ante un órgano de una Administración al órgano encargado de resolver sobre la solicitud de suspensión, esto es, al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de la misma Administración. Estamos, en definitiva, ante dos órganos de la Administración General del Estado, sin que la referencia o inclusión a los Organismos públicos pueda alterar tal consideración.

La tesis contraria a la que sostenemos crea un zona de incertidumbre y confusión lesiva de la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), toda vez que la fecha de presentación --"la entrada en el registro electrónico de la Administración y Organismo competente" (artículo 117.3 de la Ley

39/2015)--, ante la Administración General del Estado deviene irrelevante, pues no será nunca la fecha de inicio del plazo de un mes, será siempre una fecha posterior, imprevista y desconocida para el ciudadano: aquella en que el órgano encargado de resolver reciba desde el registro electrónico la solicitud.

Sin que el interesado pueda prever ni saber esa fecha inicial del plazo de un mes a los efectos de entender suspendida la ejecución de acto.

Conviene que nos detengamos es que la fórmula automática de suspensión cautelar que establece el artículo

117.3 de la Ley 39/2015, pretende estimular la pronta respuesta de la Administración General del Estado ante una solicitud de tal naturaleza, saliendo al paso de la desgana o demora en adoptar, en el plazo la correspondiente, la decisión cautelar. Por ello se anuda a la desidia, expresada en el transcurso del plazo de un mes, esa relevante consecuencia jurídica: la suspensión automática de la ejecución del acto impugnado. Pues bien, el vigor de esta medida se vería truncado si pudiera demorarse, como es el caso, varios meses la llegada de la solicitud cautelar de un órgano a otro dentro de la misma Administración, atendidos los medios telemáticos de los que se dispone.

Los cambios normativos que han tenido lugar en relación con la presentación de escritos y la adaptación de los sistemas de entrada y presentación electrónica o telemática (ahora en la Ley 39/2015 y antes en la Ley 11/2007 de 22 de julio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos) tienen como finalidad, por lo que hace al caso, alcanzar un mayor estándar de celeridad y certeza, lo que resulta incompatible con el retraso y la incertidumbre, además de la merma de garantías para el interesado que se produce mediante la lenta remisión de un órgano a otro de la Administración General del Estado.

Por otro lado, viene al caso traer a colación que la previsión del artículo 117.3 de la Ley 39/2015 tiene, como antes adelantamos, su antecedente necesario en la derogada Ley 30/1992. Así es, la presentación del documento se materializa en su entrada en el registro electrónico, que ahora no es ante el "órgano competente para decidir" como establecía el artículo 111.3 de la Ley 30/1992, sino ante la "Administración u Organismo competente para decidir" según establece el artículo 117.3 de la Ley 39/2015. Este cambio de "órgano" administrativo por la "Administración" competente, que realiza la nueva Ley de procedimiento lo que pretende es adelantar el cómputo del plazo a la entrada del documento en el registro electrónico de la Administración competente, sin esperar a que llegue ante el concreto órgano administrativo que deba resolver dentro de la Administración General del Estado. Basta, en definitiva, su entrada en el registro electrónico de la Administración competente.

Por lo demás, en relación con la inclusión en el registro electrónico común de los Organismos públicos, sabido es que cada una de las Administraciones Públicas relacionadas en el artículo 2 de la Ley 40/2015 actúa, para el cumplimiento de sus fines, con personalidad jurídica única (artículo 3.4 de la expresada Ley). Y que los Organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, en los términos previstos en la Ley 40/2015 (artículo 89 de la misma Ley). Pero esta referencia a los Organismos públicos, y a su inclusión en el citado registro electrónico común no obsta para que, en este caso, el hecho cierto sea que el registro se gestiona por un órgano administrativo que se incluye en la misma Administración que el encargado de resolver sobre la suspensión cautelar.

En consecuencia, en el caso examinado, la presentación se hace ante la Administración General del Estado, mediante la entrada del documento en el registro electrónico común que constituye el "dies a quo" (28 de diciembre de 2018), que gestiona ese registro y que también, insistimos, es la competente para resolver sobre la solicitud de suspensión administrativa, aunque se trate de órganos administrativos diferentes, pues la referencia al órgano competente ha desaparecido de la norma que

contiene el artículo 117.3 de la Ley 39/2015, y ha sido sustituido por la Administración competente. Sin que tenga relevancia, en los términos que antes hemos expuesto, que el registro electrónico comprenda, además de la Administración General del Estado como única Administración, a los Organismos públicos dependientes de la misma.

Procede, en consecuencia, y sin integrar los hechos pues las cuestiones aquí suscitadas son estrictamente jurídicas, estimar el recurso de casación y estimar en parte el recurso contencioso administrativo, pues esta Sala, atendida la cuestión de interés casacional suscitada, y los contornos de la relación de servicio que mantuvo el recurrente con la Administración para el concreto programa de carácter temporal "Reubicación y reasentamiento de refugiados en España" cuya ejecución determinó el cese, considera que no procede acoger la solicitud, que no justifica, ni pidió prueba al respecto en la instancia, sobre los derechos profesionales, administrativos y económicos a los que simplemente alude. Del mismo modo que tampoco procede considerar que nuestro pronunciamiento haya de aplicarse a todos los destinatarios del acto de cese, pues ni fueron parte en el recurso contencioso administrativo ni en el presente recurso de casación.

SEXTO.- Las costas procesales

De conformidad con el dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará, respecto de las costas de la casación, las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Respecto de las costas ocasionadas en el recurso contencioso-administrativo procede, ex artículo 139.1 de la LJCA, no hacer imposición de las costas, atendida la estimación en parte del recurso.

FALLO

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

- 1.- Estimar el recurso de casación interpuesto la procuradora de los Tribunales doña Paloma Guerrero-Laverat Martínez, en nombre y representación de don Remigio, contra la sentencia de 19 de noviembre de 2020, dictada por Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo núm. 620/2019. Sentencia que se casa y anula.
- 2.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo deducido por la representación procesal de don Remigio , contra la resolución, de 28 de febrero de 2019, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se deniega la suspensión de la ejecución de la resolución de la misma Dirección General, de 11 de noviembre de 2018, que acordó cesar a determinados funcionarios interinos de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos y de los Cuerpos de Gestión de la Administración del Estado y General Auxiliar de la Administración del Estado, que se relacionan en dicha resolución, con efectos desde 8 de diciembre de 2018. Resolución que se casa y anula, debiendo entenderse suspendida la ejecución del citado acto administrativo impugnado. Desestimando el recurso en todo lo demás.
- 3.- No se hace imposición de las costas procesales, en los términos señalados en el último fundamento de esta resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa. Así se acuerda y firma.