

Roj: STS 1525/2014
Id Cendoj: 28079130032014100099
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 5552/2011
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a quince de Abril de dos mil catorce.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 5.552/2.011, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 15 de septiembre de 2.011 en el recurso contencioso-administrativo número 988/2.010 , sobre inadmisión de solicitud de prórroga de estancia para investigación y estudios.

Es parte recurrida D. Rodrigo , representado por la Procuradora D^a M^a Luz Galán Cia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de fecha 15 de septiembre de 2.011 , por la que se estimaba en parte el recurso promovido por D. Rodrigo contra las resoluciones del Comisario General de Extranjería y Fronteras de fechas 2 de marzo y 7 de junio de 2.010, confirmatoria ésta última de la anterior al desestimar el recurso de reposición interpuesto contra la misma. Por dichas resoluciones se inadmitía a trámite la solicitud de prórroga de estancia para investigación y estudios formulada por el demandante por haber sido presentada fuera de plazo. La Sala de instancia ha anulado la resolución administrativa de 7 de junio de 2.010, declarando que la Administración debe proceder a resolver la solicitud de prórroga instada por el recurrente.

SEGUNDO .- Notificada dicha sentencia a las partes, la Administración demandada ha presentado escrito preparando recurso de casación, el cual ha sido tenido por preparado en diligencia de ordenación del Secretario de la Sala de instancia de fecha 19 de octubre de 2.011, al tiempo que se ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO .- Recibidas las actuaciones tras haberse efectuado los emplazamientos, se han entregado las mismas al Abogado del Estado para que manifestara si sostenía el recurso, lo que ha hecho presentando el escrito por el que interpone el recurso de casación al amparo del apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, formulando un único motivo por infracción del artículo 88 del Real Decreto, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero , sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como contra el artículo 53 y la disposición adicional cuarta de ésta última.

Termina su escrito suplicando que se dicte sentencia por la que se anule el pronunciamiento de la de instancia y confirme la resolución administrativa originariamente impugnada.

El recurso de casación ha sido admitido por providencia de la Sala de fecha 10 de febrero de 2.012.

CUARTO .- Personado D. Rodrigo , su representación procesal ha formulado escrito de oposición al recurso de casación, suplicando que se dicte sentencia por la que se desestime el mismo y confirmando la recurrida.

QUINTO .- Por providencia de fecha 26 de marzo de 2.014 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 1 de abril de 2.014, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- Objeto y planteamiento del recurso.

La Administración del Estado impugna en casación la Sentencia dictada el 15 de septiembre de 2.011 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid . En dicha Sentencia se estimaba parcialmente el recurso contencioso administrativo entablado por don Rodrigo contra la inadmisión a trámite de la solicitud prórroga de estancia para investigación y estudios, por su presentación fuera de plazo.

El recurso se formula mediante un único motivo, acogido al apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción , por infracción del artículo 88 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre , y del artículo 53 y la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). Entiende el Abogado del Estado que los preceptos legales y reglamentarios invocados establecen un plazo inequívoco para la presentación de la solicitud de prórroga que no puede ser desconocido mediante la interpretación sistemática realizada por la Sentencia recurrida.

SEGUNDO .- Sobre la fundamentación de la Sentencia impugnada.

La Sentencia recurrida justifica la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por don Rodrigo mediante los siguientes razonamientos:

" **PRIMERO.-** A través del presente recurso jurisdiccional la parte recurrente impugna la resolución de 7 de junio de 2.010 dictada por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil por la que se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la de 2 de marzo de 2010 por la que se inadmitía a trámite su solicitud de prórroga de estancia por estudios al presentar la misma fuera de plazo.

Sostiene la parte recurrente que instó una primera cita por internet el 13 de noviembre de 2009 fijándose fecha el día 26 de noviembre del mismo año pero al no poder acudir con todos los documentos en dicha fecha instó una nueva cita que le fue fijada para el 25 de enero de 2010 que fue cuando entregó toda la documentación. Que ya estaba matriculado en un Máster Oficial en Ciencia y Tecnología Ambiental y la denegación de la prórroga le causa graves perjuicios.

Se opone la Administración demandada a la estimación de la anterior pretensión indicando que el permiso de residencia era válido hasta el 12 de noviembre de 2009 y la fecha en la que solicitó la prórroga fue el 25 de enero de 2010 por lo que estaba fuera de plazo.

SEGUNDO.- El art. 88 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 , sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RD 2393/2004), se ocupa de la renovación de las autorizaciones de estancia por estudios. En el apartado segundo establece literalmente que la prórroga de la autorización deberá solicitarse en el plazo de sesenta días previos a su expiración. El incumplimiento de dicho precepto constituye la causa de la inadmisión a trámite de la solicitud.

Conviene recordar que el régimen especial de los estudiantes extranjeros se regula en el art. 33 de la Ley Orgánica 4/2000 y se desarrolla en los arts. 85 a 91 del Reglamento. De dicha regulación resulta que la situación jurídica de los estudiantes extranjeros es la de estancia, no la de residencia propiamente dicha, por lo que - salvo recurriendo al expediente de la analogía - no resultaría aplicable, en principio, el régimen de renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena a que se refiere el art. 54 del Reglamento, del que resultaría la posibilidad de instar la renovación incluso dentro de los tres meses posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, como ocurriría en el caso.

En orden al procedimiento para solicitar la prórroga de estancia, el art. 29 del Reglamento establece que la autorización de estancia por estudios podrá prorrogarse anualmente cuando el interesado acredite que sigue reuniendo los requisitos establecidos para la obtención del visado de estudios y que ha superado las pruebas o requisitos pertinentes para la continuidad de sus estudios o, en su caso, que la investigación desarrollada por el extranjero progresa adecuadamente.

Resumiendo lo hasta aquí expuesto, el art. 88.2 establece que la prórroga de la autorización deberá solicitarse en el plazo de sesenta días previos a su expiración y su tramitación se realizará de conformidad con lo establecido para la prórroga de estancia en el artículo 29, lo que supone que no cabría solicitar la renovación una vez caducada la autorización, posibilidad que, sin embargo, sí se contempla para la renovación de las autorizaciones de residencia.

El problema que se plantea, entonces, es si la infracción del plazo por parte del administrado lleva aparejada la declaración de inadmisibilidad de la petición de prórroga de la autorización de estancia. Es verdad que el cumplimiento de los plazos es obligatorio, como resulta del art. 47 de la Ley de Procedimiento Común, pero la realización de actuaciones fuera del tiempo establecido no siempre comporta los mismos efectos. Como todos sabemos, para el caso de las actuaciones administrativas fuera de plazo, el artículo 63.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común solo anuda la consecuencia de la anulabilidad cuando así lo disponga la naturaleza del término o plazo.

Sucede, sin embargo, que la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/2000, añadida por la Ley Orgánica 14/2004, establece para los procedimientos de extranjería que la autoridad competente para resolver inadmitirá a trámite las solicitudes relativas a los procedimientos regulados en dicha ley cuando la solicitud se presente fuera del plazo legalmente establecido (apartado 2).

Ahora bien, las inadmisiones a trámite contempladas en la citada disposición adicional cuarta no han de contener orden de salida obligatoria (vid. art. 158 del Reglamento) y sucede también que encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, constituye una infracción grave (art. 53 a) de la Ley Orgánica 4/2000), sancionable con multa, aunque también para esos casos, bajo determinadas circunstancias, sea aplicable la expulsión (art. 57 de la Ley Orgánica).

TERCERO.- Con ser claro que el plazo establecido reglamentariamente para solicitar la renovación de la autorización de estancia por estudios es de 60 días, previos a la expiración de la autorización anterior, este Tribunal ya en su sentencia de 11 de junio de 2010 (Recurso 29/2009) alcanzó la conclusión de que es posible solicitar la prórroga dentro de los tres meses siguientes a su vencimiento y no porque proceda la aplicación analógica de otras normas reglamentarias, dado que la distinta naturaleza de las situaciones de estancia y de residencia no permiten apreciar la identidad de razón que exige el artículo 4 del Código Civil, sino por las siguientes razones:

En primer lugar, porque el Reglamento de Extranjería (Real Decreto 2393/2004) no considera esencial esa clase de plazos. En efecto, los artículos 37, 47, 54, 62 y 74 del Real Decreto 2393/2004, relativos a la renovación de las autorizaciones de residencia temporal en general, por circunstancias excepcionales, para trabajo por cuenta ajena, por cuenta propia, y autorizaciones de residencia permanentes, al tiempo que establecen que deberán solicitarse "durante los sesenta días naturales previos a la fecha de expiración de la vigencia de su autorización" -lo cual prorrogará la validez de la autorización anterior hasta la resolución de procedimiento- disponen, a su vez, que también se prorrogará hasta la resolución del procedimiento en el supuesto en que la solicitud se presentase dentro de los tres meses posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por la infracción en que se hubiese incurrido".

La sanción que a la infracción de dichos preceptos se anuda, tipificada en el artículo 53 de la Ley Orgánica como "el retraso de hasta tres meses, en la solicitud de renovación de las autorizaciones una vez hayan caducado", es la de multa. Dado que la citada norma no distingue la clase de autorización, es posible concluir que dicho precepto asimila la naturaleza del plazo para solicitar la prórroga de todas ellas, porque en todos los casos la infracción que se comete es la misma, de manera que, si puede concederse la prórroga de una autorización de residencia pedida fuera del plazo de los sesenta días previos a su expiración pero dentro de los tres meses siguientes a la pérdida de su vigencia, también se puede otorgar la prórroga de estancia para estudios solicitada dentro del período indicado, porque la interpretación sistemática de las precitadas normas avala la conclusión de que el plazo de los sesenta días anteriores a la caducidad de la autorización de estancia no es un plazo esencial.

Abunda en lo anterior la circunstancia de que el Real Decreto 2393/2004 en ningún caso previene que la petición de la prórroga de estancia para estudios fuera del plazo reglamentario pero anterior a los tres meses de la extinción de la autorización, sea una causa de denegación de dicha prórroga, y lo único que se exige, según el artículo 88, es que se sigan reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 86 para la obtención del visado de estudios -es decir, cumplir todas las condiciones para la entrada establecidos en el título 1; haber sido reglamentariamente admitido en centro docente oficialmente reconocido para cursar o ampliar estudios;

y tener garantizados los medios económicos necesarios para sufragar el coste de los estudios, así como los gastos de estancia y regreso a su país - y que se hayan superado las pruebas o requisitos pertinentes para la continuidad de los estudios.

De lo expuesto se sigue la conclusión de que el incumplimiento del plazo previsto en el artículo 88 del Reglamento para la presentación de la solicitud de prórroga de estancia para estudios no puede llevar aparejada la radical consecuencia de la inadmisión a trámite de la petición, ni tampoco la de denegación de la prórroga solicitada, porque, pese a la ausencia de previsión expresa sobre la posibilidad de solicitarla dentro del plazo de los tres meses siguientes al vencimiento de lo anterior, la interpretación sistemática del artículo 53 de la Ley Orgánica y de los artículos 37 , 47 , 54 , 62 y 74 del Real Decreto 2393/2004 propician la conclusión de que el plazo establecido en el artículo 88 no es de carácter esencial.

Sucede en autos que la vigencia de la anterior renovación expiró el 12 de noviembre de 2009 y el recurrente demoró la solicitud de renovación hasta el 13 del mismo mes instando cita por internet (documento 6 de la demanda) la cual le fue concedida para el día 26 de noviembre pero como no pudo acudir a dicha cita, instó una nueva cita el 24 de noviembre que le fue concedida para el 25 de enero de 2010, consecuencia de lo cual recayó la resolución originariamente combatida por la que se inadmitió a trámite la solicitud por razón de que se había presentado fuera de plazo pero que, como hemos señalado, en ningún caso resulta ser cierto.

Por tanto, aún cuando se hubiera perdido la primera cita, la causa no está probada pero resulta intrascendente habida cuenta las fechas, la segunda petición se encontraba dentro del margen analógico señalado por lo que la resolución no era ajustada a derecho.

Ahora bien, la resolución inadmitía a trámite la solicitud por lo que no entraba a valorar las circunstancias de la instancia ni la concurrencia de los requisitos necesarios para la renovación por lo que dentro del margen de impugnabilidad procede retrotraer las actuaciones a fin de que por la administración se proceda a examinar la solicitud." (fundamentos de derecho primero a tercero)

TERCERO .- Sobre la insuficiencia de cuantía del recurso de casación.

Tal como se ha avanzado en el primer fundamento de derecho, el Abogado del Estado considera que la Sala de instancia ha efectuado una interpretación compleja de distintos preceptos de diversas normas relativas al régimen jurídico de los extranjeros y de los procedimientos administrativos de carácter especial, en vez de aplicar la expresa previsión del artículo 88 del Real Decreto 2393/2004 sobre el plazo para solicitar la prórroga de estudios; considera que tal interpretación resulta inadmisibile.

En el supuesto de autos y según se indica en la Sentencia impugnada, la petición de cita para formalizar la solicitud de prórroga de estancia para estudios se hizo el 13 de noviembre de 2.009 , al día siguiente de finalizar el permiso anterior, mientras que la solicitud propiamente tal se formalizó el 25 de enero de 2.010. La Sala de instancia, en aplicación de una interpretación sistemática que ya había realizado en casos anteriores apreció, sin embargo que era posible formalizar dicha solicitud en los tres meses posteriores a la finalización de su permiso de residencia, interpretación frente a la que se alza la expresada argumentación del Abogado del Estado.

Ahora bien, antes de entrar a examinar el motivo en que se basa el recurso, debemos pronunciarnos sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisibilidad relativa a la insuficiente cuantía del recurso de casación. En efecto, en recursos precedentes sobre la misma materia nos hemos pronunciado ya sobre esta cuestión y hemos entendido que los costes relativos a la estancia por estudios no alcanzan el mínimo exigible para acceder al recurso de casación (Sentencias de 8 de junio de 2.012 -RC 5.248/2.011 -, 11 de julio de 2.012 -RC 5.958/2.011 y 18 de julio de 2.102 -RC 5.969/2.011 -). Así, en la primera de las citadas Sentencias dijimos:

" **TERCERO**.- Con carácter previo, debemos pronunciarnos sobre la posible concurrencia de una causa de inadmisibilidad, que es apreciada por este Tribunal, y cuyo acogimiento daría lugar a la inadmisión del recurso por razón de la cuantía.

El artículo 86.2.b) de la Ley de esta Jurisdicción exceptúa del recurso de casación las sentencias recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 150.000 euros -dejando a salvo el procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales- siendo irrelevante, a los efectos de la inadmisión del expresado recurso, que se haya tenido por preparado por la Sala de instancia u ofrecido al tiempo de notificarse la resolución recurrida, siempre que la cuantía litigiosa no supere el límite legal establecido, estando apoderado este Tribunal para rectificar fundadamente - artículo 93.2.a) de la mencionada Ley - la cuantía inicialmente fijada, de oficio (o a instancia de la parte recurrida).

La exigencia de que la cuantía supere el límite legal a que se ha hecho mención, en cuanto presupuesto procesal, es materia de orden público que no puede dejarse a la libre disponibilidad de las partes, de aquí que su examen y control corresponda inicialmente al Tribunal "a quo" y en último término a este Tribunal, que está apoderado - artículo 93.2.a) de la Ley Jurisdiccional - para rectificar fundadamente, incluso de oficio, la cuantía inicialmente fijada (Auto de 16 de diciembre de 2010, RC 4763/10). Constituye doctrina reiterada de esta Sala, cuya obviedad excusa su cita, que no se quebranta el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución , porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto definitivamente en única instancia.

Efectivamente, la cuantificación de la pretensión recurrente, a efectos casacionales, vendrá determinada por la fijación en términos económicos del valor que la estancia por estudios ha de suponer para la solicitante de la prórroga del visado de referencia. Así, dicha parte sostuvo en la primera instancia ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid la procedencia de admitir a trámite la solicitud de renovación del visado de estancia, a fin de que, previa su oportuna tramitación, se resolviera favorablemente la misma, en cuyo caso la pretensión material de obtener la autorización para prolongar la estancia en España, a efectos de continuar realizando sus estudios se concretará en los gastos que dicha permanencia ha de ocasionar a la interesada (manutención, alojamiento, transporte, etc.).

En este asunto, la pretensión actora tiene por objeto la revocación de la Sentencia de instancia y la confirmación de la resolución administrativa originariamente dictada, por la que se inadmite a trámite la solicitud de prórroga de estancia por estudios, de modo que el coste estimable de la prestación de hacer que se insta, que es el criterio a tener en cuenta en supuestos como éste - regla 11 del artículo 252 de la LEC , en relación con el artículo 42.1 de la LRJCA - y dado el valor de las tasas universitarias correspondientes (14.000 Euros, según se hace constar en el certificado expedido por "The College For International Studies" de 21 de enero de 2010 obrante al folio 6 del expediente administrativo) determina que la cuantía del recurso contencioso-administrativo no supere los 150.000 euros.

Pues bien, tomando en consideración todos estos elementos cabe afirmar que, razonablemente, la cuantía o valor de la prórroga de la estancia por un año más en territorio nacional no excede del límite legal establecido en el artículo 86.2 b) LJCA para acceder a la casación.

Por lo tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86.2.b) en relación con el 93.2.a) de la LRJCA , debe declararse la inadmisión del presente recurso, por no ser susceptible de casación la resolución impugnada." (fundamento de derecho tercero)

Consideraciones que son plenamente aplicables al supuesto de autos, tanto más cuanto que tras la reforma operada en la Ley de la Jurisdicción por la Ley de Medidas de Agilización Procesal (Ley 37/2011, de 10 de octubre) se ha elevado la cuantía de la cantidad de 150.000 euros a la de 600.000 euros (artículo 86.2.b de la Ley jurisdiccional en su nueva redacción).

CUARTO .- Conclusión y costas.

Las consideraciones expresadas conducen a la inadmisión por cuantía del presente recurso de casación, de conformidad con lo previsto en los artículos 95.1 , 93.2 a) y 86.2 b) de la Ley de la Jurisdicción .

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , procede imponer las costas a la parte recurrente hasta un máximo de 4.000 euros por todos los conceptos legales.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que DECLARAMOS LA INADMISIBILIDAD del recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia de 15 de septiembre de 2.011 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 988/2.010 . Se imponen las costas de la casación a la parte recurrente conforme a lo expresado en el fundamento de derecho cuarto.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .-Pedro Jose Yague Gil.-Manuel Campos Sanchez-Bordona.-Eduardo Espin Templado.-Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.-Maria Isabel Perello Domenech.-Firmado.-PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado



Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espin Templado, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Firmado.-

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ