

A VUELTAS CON LA CADUCIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

(COMENTARIO DE URGENCIA A LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE JUNIO DE 2003)

Joaquín Meseguer Yebra
Inspector de Servicios
Junta de Castilla y León

Se presenta en este foro una reflexión sobre la doctrina legal que viene a fijar la STS de 12 de junio de 2003, publicada en el BOE de 11 de agosto, y en la que el alto Tribunal admite la posibilidad de que la Administración actúe la potestad sancionadora, una vez caducado el procedimiento sancionador, siempre que no haya prescrito la presunta infracción.

Los argumentos de distintos autores, y la postura de algunos Tribunales Superiores de Justicia sobre el tema, ponen de manifiesto las discrepancias existentes, y la dicotomía entre quienes piensan que la caducidad de un expediente sancionador produce por sí sola la prescripción de las acciones y quienes creen que esto no es así. La legislación autonómica analizada recoge expresamente esta última opción, lo que parece inclinar definitivamente la balanza a favor de esta última tesis.

El BOE de 11 de agosto de 2003 (núm. 191) publica el fallo de la sentencia dictada el pasado 12 de junio por la Sala Tercera (Sección quinta) del Tribunal Supremo, que viene a fijar la siguiente doctrina legal: «*La declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/92, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley*».

Directamente conectado a los efectos que el art. 92.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) reserva para los procedimientos caducados, se ha cuestionado desde antaño por la doctrina la posibilidad de iniciar un nuevo expediente sancionador cuando se hubiera procedido al archivo por caducidad de otro procedimiento con base en la misma supuesta infracción. La mayor parte de la doctrina interpreta, en una línea más bien clásica, que si la caducidad del expediente no produce por sí sola la prescripción de las «acciones» de la Administración, ésta podrá abrir un nuevo procedimiento para investigar y exigir aquella responsabilidad administrativa cuando aún no se hubiera extinguido por mor de la prescripción (GARBERÍ LLOBREGAT ⁽¹⁾, AGUADO I CUDOLÀ ⁽²⁾, GÓMEZ PUENTE ⁽³⁾, SAINZ MORENO ⁽⁴⁾, ESTÉVEZ GOYTRE ⁽⁵⁾).

1. GARBERÍ LLOBREGAT, José: *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/1993)*, Edit. Tirant lo blanch, Valencia, 1998.

2. AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de las potestades administrativas*, Generalidad de Cataluña y Edit. Marcial Pons, Barcelona, 1999.

3. GÓMEZ PUENTE, Marcos: «Prescripción, caducidad y perención administrativas», *Justicia Administrativa*, núm. 4, Edit. Lex Nova.

4. SAINZ MORENO, Fernando: Capítulo titulado «Obligación de resolver y actos presuntos» dentro de la obra *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, VV.AA., Edit. Tecnos, 1.ª edición.

5. ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo: «La caducidad y prescripción en el Derecho administrativo sancionador», *Actualidad Administrativa* núm. 46 (año 2000) (*sigue*).

Joaquín Meseguer Yebra

Recordemos que la resolución de caducidad no esconde una resolución presunta, no existe un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, y deja imprejuizado el objeto del procedimiento, argumento que da pie a los autores citados, entre otros tantos, para defender la posibilidad de apertura de un nuevo procedimiento mientras no prescriba la presunta infracción. En principio, pues, los efectos de la «perención» se limitan al propio procedimiento sin que puedan extenderse al plano material acarreado la prescripción de la infracción.

La contrapartida a esta previsión la descubrimos en el mismo precepto cuando también se afirma que los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción de las acciones de la Administración. Para el caso de que este mismo dictado pudiera predicarse para los procedimientos sancionadores habría de entenderse que la prescripción no se interrumpió con el inicio del procedimiento sancionador y ha seguido corriendo durante todo el tiempo de tramitación del expediente caducado.

Por el contrario CABALLERO SÁNCHEZ ⁽⁶⁾ y LÓPEZ PELLICER ⁽⁷⁾ son los autores que con más énfasis han postulado la imposibilidad de inicio de nuevo expediente. El primero de ellos fundamenta su postura en que carece de justificación alguna el que se proporcione a los entes públicos segundas oportunidades y repescas para el ejercicio de sus potestades públicas. El segundo de los autores es el que mayor protagonismo ha alcanzado con su tesis, como jurista y como ponente de algunas sentencias del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Murcia (también SÁEZ DOMENECH y BAÑO LEÓN), ofreciendo criterios muy interesantes que, aunque puede que no coincidan con la interpretación literal que se extrae del art. 92.3 de la LRJ-PAC, merecen ser atendidos y analizados como posible pauta para futuras

ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo: «La caducidad y prescripción en el Derecho administrativo sancionador», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados* núm. 1 (15 de enero de 2001).

6. CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael: «Nacimiento y evolución del instituto de la caducidad en el Derecho Administrativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55 (1999).

CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Edit. McGraw Hill, Madrid, 1999.

7. LÓPEZ PELLICER, José Antonio: «La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?», *Actualidad Administrativa*, núm. 42 (15 a 21 de noviembre de 1999).

LÓPEZ PELLICER, José Antonio: «La actuación extemporánea de la Administración en el procedimiento sancionador», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 105 (2000).

reformas normativas, si bien pueden conducir a una equiparación de los institutos de la prescripción y caducidad, lo que para la sentencia del TS de 24 de abril de 1999, glosada hasta la saciedad en numerosos trabajos, acarrearía una alteración del sentido de la legalidad vigente no permitida ⁽⁸⁾.

La sentencia del TSJ de Murcia de fecha 1 de julio de 2000 considera que, aunque en la doctrina algunos autores parecen admitir la posibilidad de reinicio de un expediente caducado, conectando para ello el art. 44.2, sobre la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio y de carácter desfavorable —del que constituye supuesto prototípico el sancionador— con el artículo 92.3 de la propia Ley, cabe efectuar las observaciones que siguen.

La Administración actúa no como titular de una sanción jurídica individualizada o derecho, sino en ejercicio de una potestad administrativa que, como la sancionadora, está directamente incardinada en el ordenamiento jurídico, siendo por ello imprescriptible, en cuanto tal potestad, como la propia norma jurídica que la atribuye, pero cuyo ejercicio concreto ha de efectuarse bajo las exigencias y requisitos que el propio ordenamiento establece y, entre cuyas exigencias, se halla precisamente la de que como requisito de tiempo, la actuación administrativa se lleve a cabo dentro del plazo legalmente fijado. Ejercicio que se agota en cada caso, bajo las condiciones legalmente establecidas, y que impide reiniciar el expediente, como dice la sentencia del mismo Tribunal de 2 de julio de 1997, aunque no haya transcurrido el plazo de prescripción. En otro caso, de poderse reiterar el procedimiento sancionador carecería absolutamente de sentido y fundamento el instituto de la caducidad como forma de terminación del procedimiento por paralización imputable a la Administración, lo que no parece que el legislador haya querido al regular este supuesto de perención procedimental.

La potestad sancionadora de la Administración la sitúa en una posición jurídica de prerrogativa respecto del administrado, que la faculta para imponer a éste, por sí misma, de modo unilateral, y en virtud del privilegio denominado usualmente de autotutela administrativa, una determinada situación jurídica

8. MESEGUER YEBRA, Joaquín: «La consideración de las actuaciones administrativas realizadas fuera de plazo como irregularidad no invalidante (en especial, en los procedimientos iniciados de oficio y de gravamen, y en los de carácter disciplinario)». *Boletín de Derecho Administrativo*, Edit. Aranzadi, núm. 31 (octubre 2001). MESEGUER YEBRA, Joaquín: *La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*, Edit. Bosch, Barcelona, 2002.

ejecutiva, cual es la posibilidad de imponerle una sanción cuando legalmente proceda, a cuyo efecto no necesita por ello la propia Administración del ejercicio de «acciones» ante los tribunales de justicia, actuando como actúa en ejercicio de tal potestad. Es indudable que al gozar su ejercicio de una presunción «iuris tantum» de conformidad a la Ley, se desplaza sobre el interesado la carga de ejercitar, en tiempo y forma, los recursos y acciones que procedan contra el acto administrativo de sanción. Luego no es, lógicamente, posible invertir la posición de la Administración cuando actúa como «interesado» respecto de otra Administración, en el supuesto del art. 92 de la LRJPAC, para extenderla y aplicarla también en el caso en que por aquélla se ejerce una potestad legal como la sancionadora.

La improcedencia de reapertura de un procedimiento sancionador caducado viene reforzada, por el hecho de que su causa determinante se halla en la paralización del procedimiento, en cuanto hecho o circunstancia achacable o imputable a la Administración y no al interesado (si la paralización hubiera sido imputable a éste, habría impedido que la caducidad se produjese), por lo que no parece justo ni adecuado que las consecuencias de la pasividad administrativa se atribuyan al imputado en lugar de a la propia Administración responsable de la inactividad. La predeterminación normativa de la potestad administrativa sancionadora y de su ejercicio impide justamente que esta situación, por razones de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), se prolongue más allá de los plazos y términos legalmente establecidos, en virtud asimismo de la legítima confianza que el ciudadano tiene en que las normas vigentes sean debidamente observadas y cumplidas por la Administración [*en este mismo sentido la sentencia del TSJ de Murcia de 21 de febrero de 2000*]. Es por ello por lo que la caducidad del procedimiento sancionador se produce en caso de extemporaneidad de la actuación administrativa imputable a la propia Administración en razón de que, cuando ejercita esa potestad punitiva, se exige de ella una actuación especialmente diligente y eficaz, que ponga fin a la situación de incertidumbre en el tiempo estricta y legalmente prefijado.

No parece razonable entender que, a pesar de la caducidad producida y declarada del procedimiento sancionador, la Administración pueda repetirlo, como si aquella caducidad no existiera legalmente, esto es, como si fuera una especie de técnica indiferente en el terreno jurídico, sin función alguna

que cumplir, ni trascendencia o efecto jurídico, de la que pudiera prescindirse por ello, o ignorarse, a pesar de venir como viene establecido por el ordenamiento, con unas determinadas consecuencias, y haber sido declarada además específicamente por la propia Administración en este caso. Si existe en ambos planos, el normativo y el concreto, la caducidad del procedimiento sancionador, algún sentido tiene que tener: el que impone para la Administración la exigencia —constitucional— de actuar de manera eficaz (art. 103. 1 de la Constitución) y, por ende, asimismo, temporánea, exigencia cuyo incumplimiento, por inactividad de la Administración, la Ley por ello sanciona; y para el administrado —aquí presunto infractor— el derecho correlativo, y vinculado al citado principio de seguridad jurídica, a que la Administración actúe enjuiciando y resolviendo el asunto estrictamente dentro del plazo, para que la situación de aflictividad e incertidumbre generada con la incoación del procedimiento sancionador, e imputación de posible responsabilidad al presunto infractor, no se prolongue más allá del tiempo legalmente establecido y que condiciona el ejercicio concreto de la potestad sancionadora.

Tampoco es desdeñable el argumento de que la declaración de caducidad de un procedimiento sancionador constituye un acto administrativo favorable, o en terminología ya clásica declarativa de derechos, para el interesado, y que viene por ello protegido en virtud del principio de irrevocabilidad, implícitamente recogido en el art. 105.1 de la LRJPAC (*ESTÉVEZ GOYTRE se opone a que la caducidad —sí la prescripción— pueda tener la consideración de acto favorable*). Irrevocabilidad que tiene su fundamento en la presunción «iuris tantum» de legalidad de los actos administrativos, que veda que sea la misma Administración autora del acto —en este caso, favorable para su destinatario— quien vuelva sobre el propio acto, haciendo caso omiso del efecto liberador de la aflictiva situación del imputado a que el anterior acto administrativo —el declarativo de la situación de caducidad— puso fin, por pasividad no del interesado, sino de la Administración, y vuelva ésta a reiterar, a pesar de ello, el expediente sancionador, prescindiendo del régimen de revisión de oficio de los actos administrativos que la propia Ley establece.

Hasta aquí los argumentos de LÓPEZ PELLICER. Por el contrario, de las sentencias del TSJ de Canarias de 21 de enero de 2000 y de Castilla-La Mancha de 10 de julio de 1998 sí que se deriva la posibilidad de iniciar nuevos procedimientos si la infracción no prescribe. Incluso esta última no ve con

Joaquín Meseguer Yebra

malos ojos que en la propia resolución que declara de oficio caducado el expediente sancionador inicialmente incoado por unos determinados hechos se acuerde, sin solución de continuidad, el inicio de nuevo expediente por los mismos hechos ⁽⁹⁾.

La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2003, con un tenor coincidente con la línea clásica expuesta al inicio de este trabajo, viene a zanjar, al menos temporalmente, la cuestión debatida.

El TS afirma en la sentencia que comentamos que el art. 92.3 de la LRJPAC dispone «diáfamanamente» algo que no es tal o, cuando menos, no es del todo cierto: que la caducidad de un expediente sancionador no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración.

Y decimos que no es cierto porque en ningún momento el precepto citado alude a expedientes iniciados de oficio ni, mucho menos, sancionadores o de gravamen. Es más, el artículo invocado hace referencia a la caducidad como modalidad de finalización de los procedimientos administrativos que se hubieran iniciado a instancia de parte, entre los que no se encuentra, como es obvio, el procedimiento sancionador aun cuando éste se iniciara con ocasión de denuncia, puesto que el denunciante no tiene la consideración de interesado a esos efectos procedimentales. Con este tipo de afirmaciones el TS vuelve a incurrir en interpretaciones un tanto forzadas, lo que nos recuerda la ya mentada sentencia de 24 de abril de 1999 ⁽¹⁰⁾, de la que es consecuencia necesaria la que ahora comentamos.

Otra cosa distinta y no parecida es que el art. 44. 2 de la LRJPAC se remita a lo dispuesto en el art. 92, genéricamente, en cuanto a los efectos en los pro-

9. Esta misma circunstancia se produce en la sentencia del TS de 12 de junio. El Ayuntamiento de Nerja inició el 2 de febrero de 2000 un expediente sancionador contra una promotora por ejecución de obras sin licencia. Por Decreto de 4 de octubre de 2000 se declaró caducado el expediente, para a continuación y en esa misma fecha procederse a decretar la incoación de nuevo expediente sancionador, finalizado con la imposición de sanción pecuniaria de 39.204 pesetas en Decreto de 7 de diciembre de 2000.

10. Dicha sentencia fija la siguiente doctrina legal: «el artículo 63. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador».

En la misma sentencia se concluye que la demora del procedimiento (entiéndase sancionador) más allá del plazo legalmente establecido no tiene más efectos que el de la responsabilidad del funcionario causante de la demora, pero en modo alguno puede ser la caducidad por sí sola causante de la nulidad del acuerdo final sancionador.

A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores

cedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen. Pero tampoco es menos cierto que no todos los efectos de la caducidad para uno y otro tipo de procedimientos (a instancia de parte o de oficio) pueden ser idénticos, como ocurre con el requerimiento necesario al interesado cuando el procedimiento estuviera paralizado por causa imputable a él a fin de evitar la caducidad, mención aplicable únicamente a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado.

Que el controvertido apartado tercero del art. 92 aluda, casi de pasada, a las acciones de la Administración parece convertirse, aunque el TS no lo haya explicitado en modo alguno en su sentencia, en el punto clave que permite conectar los efectos de la caducidad allí descritos con lo que dispone el art. 44.2 de la Ley.

Para el TS aquel precepto es categórico y en modo alguno contradice al art. 44.2 de la LRJPAC, que se limita a expresar que la caducidad llevará consigo el archivo de las actuaciones, lo que en absoluto, dice el Tribunal literalmente, puede entenderse como causa impeditiva de la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto si la infracción no ha prescrito, toda vez que este último precepto remite a los efectos previstos en el art. 92 cuando se declare la caducidad ordenando el archivo de las actuaciones. Así lo reconoce el mismo Tribunal, entre muchas otras, en las sentencias de 5 de diciembre de 2001 ⁽¹¹⁾ y 17 de abril de 2002 ⁽¹²⁾.

11. La tesis de la sentencia recurrida en aquella ocasión, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (es interesante la procedencia de la sentencia en atención a lo ya comentado), era la de que la caducidad del expediente impide un nuevo ejercicio de la potestad sancionadora aunque no haya prescrito la infracción. Para el TS esta doctrina, repetimos, infringe el artículo 92.3 de la Ley 30/1992, y en su contra no puede traerse a colación lo dispuesto en el antiguo artículo 43.4 (actual 44.2), el cual, al decir que la caducidad llevará consigo «*el archivo de las actuaciones*», no puede ser interpretado como impidiendo la reapertura de otro expediente aunque la infracción no haya prescrito, porque una conclusión de esa naturaleza sería literal y frontalmente contraria al artículo 92.3, a cuyo tenor «*la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración*».

Lo que el artículo 43.4 dispone es que esas actuaciones caducadas deben ser archivadas, pero el precepto nada dice de la posibilidad de reiniciar el expediente, lo que se regula en el artículo 92.3, y en el sentido ya dicho.

En aquel caso, se trataba de una infracción grave, cuyo plazo de prescripción es de cuatro años (artículo 9 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre), de suerte, dice el TS, que cuando se reinició el expediente no había prescrito la infracción. No había, por lo tanto, causa de anulación del acto administrativo por esta razón.

12. La sentencia manifiesta que los hechos objeto de sanción fueron conocidos por la Administración el 19 de marzo de 1996 (acta núm. 3.342), acordándose la iniciación del procedimiento por el Consejo Regulator de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» el 8 de noviembre siguiente y materializándose dicha iniciación el

Joaquín Meseguer Yebra

En el plano normativo sólo encontramos base para la defensa de la postura doctrinal mayoritaria, acogida por el TS en la sentencia sobre la que versa este trabajo. En el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, la caducidad declarada de un expediente administrativo sancionador no impide la iniciación de otro nuevo con identidad de sujeto, hechos y fundamentos, cuando la infracción denunciada no hubiera prescrito (art. 7.5). El art. 9.3 «in fine» de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, hace suyo implícitamente y «a sensu contrario» este criterio cuando dice que caducado el expediente no podrá volver a iniciarse en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, con igual redacción, disponen que en el supuesto de que la infracción no hubiera prescrito *deberá* iniciarse un nuevo procedimiento sancionador. En el art. 221.3 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo no existe tal deber pero sí la facultad discrecional de incoar nuevo procedimiento, al disponerse que en el supuesto de que la infracción no hubiera prescrito podrá incoarse nuevo procedimiento sancionador, nombrando un Instructor distinto.

Curiosamente, el texto definitivo y aprobado de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, cuyo proyecto recogía esta misma fórmula, no asume finalmente esta postura, muy probablemente por influjo de la doctrina que hemos comentado emanada de su propio TSJ.

19 de noviembre. Que posteriormente se declarase su caducidad el 5 de febrero de 1999 por haber transcurrido más de seis meses desde su iniciación no supone la prescripción de la acción sancionadora, ya que se acordó reiniciar el procedimiento en expediente 3.540 el mismo día en que se archivaba por caducidad (5 de febrero) el anterior expediente 3.027. Entre el 19 de marzo de 1996 y el 5 de febrero de 1999 no transcurrieron los cinco años necesarios para ello. Y tampoco puede considerarse caducado el procedimiento 3.540, objeto de este recurso, porque la fecha de iniciación del mismo no viene determinada por el acuerdo del Consejo Regulador, sino por la formal incoación que supone (15 de marzo de 1999), el nombramiento de instructor y especificación de los hechos que han de ser perseguidos. Desde el 15 de marzo de 1999 hasta la notificación de la sanción al interesado el 16 de septiembre siguiente, únicamente transcurrieron seis meses y un día, plazo notoriamente inferior al señalado en la normativa entonces vigente (artículo 43.4 de la Ley 30/1992), que sigue siendo aplicable a los procesos iniciados antes de la entrada en vigor de la modificación operada por la Ley 4/1999 (Disposición Final apartado 2). Con respecto a la irregularidad que puede suponer el que no se hubiese dictado resolución en el plazo de diez días a partir de la recepción de la propuesta de resolución, el artículo 60.3 de la Ley 30/1992 estipula que la realización de actuaciones administrativas fuera de plazo no supondrá la invalidez de las mismas, salvo en los casos en que lo impusiera así la naturaleza del plazo señalado; lo que evidentemente no ocurre en este caso.