

BIBLIOTECA JURÍDICA DE BOLSILLO

TRATAMIENTO
Y EFECTOS
DE LA
CADUCIDAD
EN EL
**PROCEDIMIENTO
SANCIONADOR**

L. ALFREDO DE DIEGO DíEZ



L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado - Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Procesal
(Universidad Pablo de Olavide-Sevilla)

TRATAMIENTO Y EFECTOS DE LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

2.^a EDICIÓN

COLEX 2020

Copyright © 2020

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal) El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados, no obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex, SL, habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder al texto con las eventuales correcciones de erratas, además, como complemento a su libro, dispondrá de un servicio de actualizaciones.

© L. Alfredo de Diego Díez

© Editorial Colex, S.L.

Polígono Pocomaco, parcela I, Edificio Diana, portal centro 2,
A Coruña, 15190, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-040-0

Depósito legal: C 587-2020

ÍNDICE

Abreviaturas	15
Introducción. EL TIEMPO EN EL DERECHO SANCIONADOR	17
1. EL TIEMPO VUELA (<i>TEMPUS FUGIT</i>)	17
2. PRESCRIPCIÓN	20
3. CADUCIDAD	22
A) Tratamiento terminológico	24
B) Noticia histórica	25
a) <i>Ley de Bases del Procedimiento Administrativo (1889)</i> .	25
b) <i>Ley de Procedimiento Administrativo (1958)</i>	26
c) <i>Ley del Procedimiento Administrativo Común (1992)</i> ..	34
d) <i>Reforma de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (1999)</i>	36
e) <i>La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común (2015)</i>	38
4. SEGURIDAD JURÍDICA	38
Capítulo I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD ..	41
1. PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN GENERAL	41
2. PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	42
A) Redacción originaria de la LRJPAC (1992)	42
B) Supletoriedad de la LRJPAC (1993)	42
C) Inclusión en la LPAC (2015)	44
3. PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS REFERIDOS A JUECES Y MAGISTRADOS	44
4. PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES	46
5. PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES TRIBUTARIOS	48
A) Caducidad de la posibilidad de iniciar el procedimiento .	49
B) Caducidad del procedimiento y del ejercicio de la potestad sancionadora	51
Capítulo II. AUTOMATISMO Y OBJETIVACIÓN DE LA CADUCIDAD	55
1. SE PRODUCE <i>OPE LEGIS</i>	56
A) Supresión del otrora plazo de gracia de 30 días	56
a) <i>La equívoca redacción originaria de la Ley 30/1992</i> ...	56
b) <i>La clarificación de la Ley 4/1999</i>	60

B) No es exigible denunciar la mora	62
a) <i>La situación legal y jurisprudencial durante la vigencia de la LPA de 1958</i>	62
b) <i>La situación tras la vigencia de la Ley 30/1992</i>	65
c) <i>La situación tras la reforma operada por la Ley 4/1999</i>	68
d) <i>La situación actual con la Ley 39/2015</i>	69
C) No es preciso constatar dejación alguna por parte de la Administración	70
2. APRECIACIÓN DE OFICIO	73
A) En sede administrativa	75
a) <i>Obligación de resolver y naturaleza declarativa de la resolución «certificante» de la caducidad</i>	77
b) <i>No es posible declarar la caducidad después de dictar resolución sancionadora sin previamente revisar de oficio esta última</i>	77
B) En sede jurisdiccional	78
a) <i>No es una cuestión nueva</i>	78
b) <i>Audiencia de la Administración</i>	82
c) <i>Inexistencia de resolución final impugnabile: es preciso pedir la declaración de caducidad a la Administración antes de acudir a la vía judicial</i>	86
Capítulo III. EFICACIA DE LA CADUCIDAD EN EL TIEMPO Y MÁS ALLÁ DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	91
1. APLICACIÓN RETROACTIVA	91
A) El carácter neutro del procedimiento y los plazos de caducidad	92
B) Regla general: <i>tempus regit factum</i>	96
C) Un cóctel de <i>tempus regit factum</i> y retroactividad favorable.	98
2. LA CADUCIDAD NO OPERA EN VÍA DE RECURSO	102
3. RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA CADUCIDAD.	103
Capítulo IV. EFECTOS DE LA CADUCIDAD	107
1. EFECTOS INTRAPROCEDIMENTALES (<i>AD INTRA</i>).	108
A) Extinción y archivo del procedimiento caducado	108
B) Continuación del procedimiento caducado por causa de «interés general».	109
C) Nulidad de la resolución sancionadora dictada en un procedimiento caducado	112
a) <i>No constituye una simple irregularidad</i>	112
b) <i>¿Nulidad o anulabilidad?</i>	114
c) <i>La importancia práctica de que se trate de un vicio de nulidad</i>	117

2. EFECTOS EXTRAPROCEDIMENTALES (<i>AD EXTRA</i>)	118
A) Reapertura de nuevo expediente sancionador por los mismos hechos.	118
B) Validez en un nuevo expediente sancionador de lo actuado en el procedimiento caducado	124
a) <i>Incoación del nuevo procedimiento</i>	127
b) <i>Cumplimentación de trámites en el nuevo procedimiento.</i>	128
c) <i>Conservación de actuaciones</i>	129
C) El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción	135
Bibliografía	139

ABREVIATURAS

art(s).	artículo(s).
art. cit.	artículo citado.
AATC	Autos del Tribunal Constitucional.
<i>cf.</i>	<i>confer</i> (latín: «compara»; equivale a «compárese»).
CE	Constitución Española.
CP	Código Penal.
ed.	edición.
Excmo. Sr.	Excelentísimo señor.
fj	fundamento jurídico.
Ilmo. Sr.	Ilustrísimo señor.
JT	Jurisprudencia tributaria (Aranzadi).
JUR	Jurisprudencia disponible en www.westlaw.es (Aranzadi).
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000, de 7 de enero).
LGT	Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 diciembre).
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio).
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio).
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo (Ley de 17 de julio de 1958).
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre).

LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre).
núm.	número.
ob. cit.	obra citada.
p. ej.	por ejemplo.
pág(s).	página(s).
RD	Real Decreto.
rec.	recurso.
RJ	Repertorio de jurisprudencia (Aranzadi).
RJCA	Repertorio de jurisprudencia contencioso-administrativa (Aranzadi).
RPS	Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto).
ss.	siguientes.
(S)SAN	Sentencia(s) de la Audiencia Nacional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
(S)STS	Sentencia(s) del Tribunal Supremo.
(S)STSJ	Sentencia(s) del Tribunal Superior de Justicia.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
vol.	volumen.

Advertencia. Todas las sentencias del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia citadas en esta monografía pertenecen a las salas del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, salvo que expresamente se diga otra cosa.

INTRODUCCIÓN

EL TIEMPO EN EL DERECHO SANCIONADOR

SUMARIO: 1. EL TIEMPO VUELA (*TEMPUS FUGIT*). 2. PRESCRIPCIÓN. 3. CADUCIDAD. A) Tratamiento terminológico. B) Noticia histórica. a) *Ley de Bases del Procedimiento Administrativo (1889)*. b) *Ley de Procedimiento Administrativo (1958)*. c) *Ley del Procedimiento Administrativo Común (1992)*. d) *Reforma de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (1999)*. e) *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común (2015)*. 4. SEGURIDAD JURÍDICA.

1. EL TIEMPO VUELA (*TEMPUS FUGIT*)

El tiempo no es un elemento inocuo en el ordenamiento jurídico. Entre los hechos naturales que influyen sobre las relaciones de derecho, el transcurso del tiempo figura como uno de los más destacados. Decía el maestro CASTÁN que «el tiempo, que todo lo muda, no podía dejar de afectar a la pérdida y al nacimiento de los derechos, siendo su influencia tan grande como variada»¹. Dos de esas variadas manifestaciones, probablemente las de mayor relevancia, son la prescripción y la caducidad.

Una y otra son instituciones añejas en el derecho civil; si bien, frente a la secularmente conocida prescripción, la caducidad es una institución relativamente moderna². Y, aunque

1. José CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, tomo I, *Introducción y Parte General*, vol. II, 14.^a ed. (reimpresión), Reus SA, Madrid, 1987, págs. 959-960.

2. En España, aluden por primera vez a la caducidad Leopoldo ALAS, Demófilo de BUEN y Enrique R. RAMOS en su conocida obra *De la prescripción extintiva*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1918. En la jurisprudencia, parecen

ambas figuras se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, cuentan con importantes diferencias que tanto la doctrina científica como la jurisprudencia se han esforzado en deslindar desde hace décadas: la prescripción (adquisitiva y extintiva), por un lado, y la caducidad o decadencia de derechos, por otro³.

Así, actualmente, el ordenamiento jurídico exige que la facultad para perseguir una infracción, y para ejecutar la sanción una vez impuesta, se lleven a cabo en unos determinados plazos sin tiempos muertos, vacíos de actividad, que pudieran dar lugar a la prescripción. Pero también exige que, una vez incoado el procedimiento sancionador, acabe sin dilación, practicándose todos sus trámites y diligencias en un plazo limitado, so pena de tenerlo por caducado.

La importancia de que se cumplan los plazos de prescripción y caducidad lo ponen de relieve, por ejemplo, las SSTs de 5 de diciembre de 1988⁴ y 2 de noviembre de 1999⁵:

Primero. [...] Para que la sanción administrativa sea válida en Derecho es preciso no sólo que los actos realizados estén incluidos en la norma sancionadora, sino que, además, la sanción se imponga de conformidad con la norma de procedimiento, y en el plazo exigido por la ley; el transcurso de ese plazo sin que se imponga sanción determina la imposibilidad legal de efectuarlo, y si se ha hecho, se produce la nulidad radical de la sanción impuesta.

haber sido pioneras las SSTs (Sala de lo Civil) de 27 y 30 de abril de 1940 (RJ 303 y 304). Dice esta última en su primer considerando: «dos maneras tiene la ley procesal civil de impedir que prosperen ante los tribunales los derechos cuya virtualidad se ha extinguido por el transcurso del tiempo prefijado para su eficaz ejercicio, la caducidad y la prescripción, conceptos no bien diferenciados ni definidos...».

3. Así, por ejemplo, puede verse José CASTÁN TOBEÑAS, *ibidem*, págs. 959-988; Luis Díez PICAZO y Antonio GULLÓN, *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, 8.ª ed., Tecnos, Madrid, 1993, págs. 447-464; Diego ESPÍN, *Manual de Derecho Civil Español*, vol. I, *Parte General*, 7.ª ed., Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1979, págs. 501-514; o José Luis LACRUZ BERDEJO y otros, *Elementos de Derecho Civil*, tomo I, *Parte General del Derecho Civil*, vol. III, JMB Editor, Barcelona, 1990, págs. 349-381.
4. Ponente: Excmo. Sr. Cancer Lalanne (RJ 1988\9320).
5. Ponente: Excmo. Sr. Ledesma Bartret. Recurso 9263/1992 (RJ 1999\8800).

Desde la perspectiva del administrado, prescripción y caducidad originan el nacimiento de diferentes derechos. En primer lugar, el derecho a no ser inculcado —o a no serle exigido el cumplimiento de la sanción— una vez transcurridos los plazos de prescripción; y, en segundo término, el de no estar incurso como sujeto pasivo en un procedimiento sancionador durante un período superior al del plazo de caducidad⁶.

La incidencia que sobre el *ius puniendi* tiene una y otra institución es bien distinta. La prescripción recae sobre la acción y la extingue, a diferencia de la caducidad que afecta exclusivamente al procedimiento⁷. Así, mientras la prescripción imposibilita definitivamente que se pueda perseguir y sancionar un ilícito administrativo o, en su caso, ejecutar la sanción impuesta, la caducidad del procedimiento no impide necesariamente que vuelva a reiniciarse la persecución del comportamiento ilícito, incoándose para ello un nuevo procedimiento sancionador siempre que no hayan transcurrido los plazos de prescripción. La prescripción conlleva efectos de cosa juzgada, en tanto que la caducidad, al haber dejado imprejuzgada la cuestión de fondo, permite abrir un nuevo procedimiento sin vulnerar por ello el *ne bis in idem*⁸.

No me resisto a traer a colación la ingeniosa y descriptiva imagen mediante la que el magistrado y doctor en Derecho, CHAVES GARCÍA, diferencia uno y otro instituto⁹:

La prescripción es la muerte de la acción sancionadora de la Administración («la Administración no desenfundó la pistola a tiempo»). La caducidad es la muerte del procedimiento por agotamiento del tiempo disponible («la Administración desenfundó la pistola pero no llegó a disparar a tiempo»). El instituto de la prescripción es causa de extin-

-
6. Véase José GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento administrativo sancionador*, 6.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, vol. I, pág. 252.
 7. José María MACÍAS CASTAÑO, «Prescripción y caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores», en *Iuris*, núm. 144, diciembre 2009, págs. 50 y 52.
 8. STS (Sala de lo Militar, sección 1.ª) de 29 de junio de 2011. Recurso 21/2011 (RJ 2011\5686).
 9. José Ramón CHAVES GARCÍA, «La caducidad del procedimiento sancionador: hablando claro y con apoyo en la jurisprudencia reciente», 13 de agosto de 2009, en el blog *de la Justicia.com*.

ción de responsabilidad administrativa (jamás la Administración podrá volver a disparar por el mismo hecho contra la misma persona) y el instituto de caducidad es un modo de terminación del procedimiento administrativo (la Administración podrá en ciertos casos tener otra oportunidad de volver a repetir el procedimiento desde el principio).

Como se ve, en materia sancionadora, el transcurso del tiempo tiene efectos liberatorios para el inculpado. Si no se administran adecuadamente los tiempos en el ejercicio de la potestad sancionadora puede prescribir la posibilidad de perseguir la infracción, el procedimiento puede caducar o la sanción devenir inejecutable por prescripción. En cualquiera de los casos, el procedimiento sancionador, con los recursos materiales y humanos empleados, habría sido inútil para la Administración y distorsionador para el administrado. De ahí la importancia que, tanto para la Administración como para los inculpados, tiene conocer y manejar correctamente las claves que regulan los institutos de la prescripción y de la caducidad procedimental.

2. PRESCRIPCIÓN

En el procedimiento administrativo sancionador —contrariamente a lo que sucede en el derecho civil— el reconocimiento legal de la prescripción es reciente¹⁰; concretamente tuvo lugar a partir de la LRJPAC (Ley 30/1992). En efecto, la LPA de 1958 ignoró por completo la prescripción, dando lugar a que los partidarios del positivismo exacerbado llegasen a defender la aberrante postura de que la persecución de las infracciones administrativas era imprescriptible. Un buen ejemplo de estos planteamientos lo encontramos en la STS de 28 de octubre de 1974¹¹:

(1.º) Considerando: [...] No puede invocarse —por mera analogía— la prescripción penal del artículo 113 del Código Penal cuando la acción administrativa, incluso en su fase sancionadora, se rige por las normas de la Ley de 17 de julio de 1958, que fija plazos para la tramitación de

10. Sobre esta institución, puede verse L. Alfredo de Diego Díez, *Los infartos de la Administración: prescripción de infracciones y sanciones*, Colex, A Coruña, 2019.

11. Ponente: Excmo. Sr. Cordero de Torres (RJ 3828).

los expedientes y recursos correspondientes, dejando establecido que —artículo 49— las actuaciones realizadas fuera del tiempo establecido sólo implican la anulación del acto si así lo impone la naturaleza del término o plazo, lo que no acontece en el caso de autos.

Obsérvese que en el Código Penal entonces vigente —el texto refundido de 1944 (Decreto de 23 de diciembre de 1944)— todos los delitos, incluso los castigados con pena de muerte o reclusión mayor, prescribían (art. 113). Resultaba, por tanto, una anomalía incomprensible que las infracciones administrativas, con un reproche drásticamente menor, fuesen imprescriptibles.

Por fortuna, otras resoluciones contemporáneas del mismo Tribunal Supremo fueron abriendo camino en contra de tal dislate. En la década de los 70 la jurisprudencia aceptó de forma generalizada que, de no mediar norma expresa que señalase otro plazo diferente, procedía aplicar a las infracciones administrativas los plazos de prescripción previstos para las faltas en el Código Penal. La STS (Sala 3.ª) de 9 de marzo de 1972¹² dijo al respecto:

(3.ª) Considerando: Que resulta necesario plantear el problema de la ausencia de norma explícita reguladora de la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora [...], silencio que en ningún caso cabe interpretar negativamente, sino como una aceptación tácita, en el estricto sentido semántico, del régimen general del ilícito, supraconcepto comprensivo de sus manifestaciones fenoménicas administrativa y penal, ilícito este último que por implicar un reproche social más profundo constituye el límite máximo de los demás [...] y en consecuencia permite la aplicación supletoria en esta materia del plazo de dos meses señalado en el artículo 113 para la prescripción de las faltas, «a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales», como ya había establecido este Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de octubre de 1959 y otras posteriores, prescripción que debe declararse incluso de oficio en virtud del principio de legalidad inherente a la actividad administrativa.

La jurisprudencia continuó avanzando en el desarrollo de este instituto y matizó aún más la normativa que debía ser supletoriamente aplicada para determinar el plazo de prescripción. Señaló a tal efecto dos niveles: un primer grado, de aplicación analógica, constituido por la propia normativa admi-

12. Ponente: Excmo. Sr. Mendizábal y Allende (RJ 1291).

Para quien se enfrenta a un procedimiento sancionador, los efectos liberatorios del transcurso del tiempo no se agotan con la prescripción. La excesiva duración del procedimiento puede dar lugar al bloqueo del ejercicio de la potestad sancionadora por caducidad procedimental o perención. Así, frente al derecho de la Administración a perturbar —por razones de interés público y observancia de la legalidad— la vida de un ciudadano teniendo pendiente en su contra un procedimiento sancionador, aquel tiene derecho, a su vez, a que dicho procedimiento finalice en un plazo predeterminado e improrrogable. Al servicio de este derecho está la perención o caducidad del procedimiento sancionador, para luchar contra la «pena de banquillo administrativo».

La presente obra se formula desde una perspectiva esencialmente práctica. Sin olvidar interesantes aportaciones doctrinales en la materia, predominan las múltiples y continuas referencias jurisprudenciales al caso concreto. El resultado es un pormenorizado estudio de la variada problemática que, a la hora de aplicar la caducidad, se plantea diariamente ante los órganos jurisdiccionales, ofreciendo soluciones reales a situaciones reales.

I.S.B.N. 978-84-1359-040-0



9 788413 590400