



Jacobo Barja de Quiroga López
Presidente de la Sala Militar del Tribunal Supremo

LA CADUCIDAD EN LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES

LA CADUCIDAD EN LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES

*Jacobo Barja de Quiroga López
Presidente de la Sala Militar
Tribunal Supremo*

SUMARIO: 1. LOS EFECTOS DE LA CADUCIDAD.- 2. LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS.- 2.1 ¿Quién puede suspender el plazo?- 2.2 Coordinación entre los arts. 43.4 y 44.- 2.3 Distintas suspensiones.

1. Los efectos de la caducidad

Una de las cuestiones más discutidas en los expedientes disciplinarios es la relativa a si se ha producido o no la caducidad del expediente.

Señala Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹, refiriéndose al art. 92 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (antes de la última reforma), señalan que tal precepto relativo a la caducidad *«pretendía, sin duda, liberar a los ciudadanos de la pendencia indefinida e ilimitada del riesgo de gravamen, de sanción o de pérdida o de limitación de derechos anunciado por la Administración al iniciar el procedimiento, pero la evolución de la jurisprudencia ha terminado por reducir a la nada ese laudable propósito al subrayar que la declaración de caducidad no extingue la acción de la Administración para ejercitar sus potestades sancionadoras (...) lo que ha venido a ser interpretado como una invitación a iniciar un segundo procedimiento con el mismo objeto, solución que, como ha destacado J. A. Santamaría, el propio legislador no ha dudado en confirmar en algunos casos (...), convirtiendo así la declaración de caducidad en un iter inutilis»*.

Es habitual afirmar que el instituto de la caducidad es una suerte de penalización a la Administración que no ha sido diligente en su deber de tramitar con rapidez los asuntos y terminarlos dentro del plazo marcado en la propia ley. Sin embargo, no estamos de acuerdo con tal afirmación, pues no supone penalización alguna, antes al contrario, le permite reintentarlo nuevamente, mejor y, por ejemplo, conociendo las alegaciones de la parte.

El caballo de batalla se encuentra en los efectos que se deben anudar a una declaración de caducidad.

La regla general es la contenida en el art. 95 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que dispone:

¹ García de Enterría, Eduardo / Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 13ª ed., 2013, pág. 527.

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento».

Se trata de un precepto que va dirigido a determinar lo que ocurre en relación con la caducidad del procedimiento, «en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado»; sin embargo, el número 3º en su párrafo 1º introduce a la Administración, cambiando el sentido de la figura jurídica y, ya el párrafo 2º de este número 3º desenfoca totalmente la cuestión. La caducidad ya no es (o ya no sólo es) una defensa del administrado frente a la inacción de la Administración, sino que pasa a convertirse en la absolución en la instancia que permite a la Administración nuevas oportunidades; si a la primera falló, pues se le permite que vuelva a intentarlo.

Evidentemente, es precisa una interpretación muy restringida de la caducidad. Pues, es claro que, si la Administración ha violentado derechos fundamentales del administrado en el procedimiento sancionador o no ha conseguido la prueba, etc., no es admisible aceptar que pueda volver a intentarlo. Es un procedimiento sancionador y debe desplegar todos sus efectos el principio *non bis in idem*: no puede someterse al administrado dos veces a persecución por el mismo hecho.

Se actúa miméticamente: en el proceso civil existe la caducidad² y se traslada al procedimiento administrativo. Pero, debe repararse que no debe ser aplicado a todos los procedimientos administrativos, pues deben excluirse los procedimientos sancionadores, dado que no se trata de ventilar una cuestión civil, sino del ejercicio del *ius puniendi*.

² Al respecto, Gómez Orbaneja, Emilio / Herce Quemada, Vicente, *Derecho procesal civil*, I, 1976, págs. 390 y ss.; Manresa y Navarro, José María, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, II, 1953, págs. 380 y ss.; en la actual LECivil, véanse los arts. 236 y ss.

La postura que mayoritariamente se defiende en la doctrina es la siguiente:

La caducidad del expediente produce un triple efecto: a) que no puede dictarse una resolución válida y si se dictara tal resolución sería nula de pleno derecho pues se trataría de un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido; b) que no impide que se abra un nuevo expediente sancionador mientras que no opere el plazo de prescripción; y, c) que no puede abrirse un nuevo procedimiento sancionador mientras que no se haya declarado caducado el que está abierto.

De estos efectos, discrepo del efecto que se refiere a la posibilidad de abrir un nuevo procedimiento mientras no se haya producido la prescripción de la infracción disciplinaria.

Así pues, a nuestro juicio, -que no es el de la jurisprudencia- la solución debe ser otra.

La caducidad constituye una suerte de absolución en la instancia, en la que la «acción sancionatoria administrativa» puede volver a ejercitarse (y volver y volver a ejercitarse) mientras no se haya producido la prescripción de la infracción administrativa. No hay palabras para describir este disparate, que hace ya muchos años Alonso Martínez desterró.

Una muy buena definición de la absolución en la instancia aparece en el Diccionario de Escriche³: *«absolver o dar por quito y libre al reo, no precisamente del delito que se le imputa o de la cosa que se le pide, sino sólo del juicio que se ha seguido, esto es, de los autos hechos; lo cual suele verificarse cuando no hay méritos para declararle libre absolutamente, ni para condenarlo; y en semejante caso, sobreviniendo nuevos méritos, podrá volvérsese a demandar sobre la misma cosa, o acusar sobre el mismo delito, bien que no valdrán los autos pasados, sino sólo los instrumentos y probanzas, reproduciéndolos de nuevo».*

Ante ello, Manuel Alonso Martínez, en la *Exposición de Motivos* de la LECrim., que aparece firmada en San Ildefonso el 14 de septiembre 1882, tajantemente señala que *«es igualmente inútil decir que la absolución de la instancia, esta corruptela que hacía del ciudadano a quien el Estado no había podido convencer de culpable una especie de libero de por vida, verdadero siervo de la curia, marcado con el estigma del deshonor, está proscrita y expresamente prohibida por el nuevo Código, como había sido antes condenada por la ciencia, por la Ley de 1872 y por la Compilación vigente. De esperar es que las disposiciones de la nueva Ley sean bastante eficaces para impedir que semejante práctica vuelva de nuevo a injerirse en forma más o menos disimulada en nuestras costumbres judiciales».*

Desde nuestro punto de vista los efectos de la caducidad tal como se entiende en general, no son aceptables en un Estado de Derecho. A nuestro juicio, desde el punto de vista de las garantías es inadmisibles y su posibilidad es contraria a la dignidad.

Por ello, estimamos que lo correcto es que declarada la caducidad ya no puede volver a perseguirse la infracción administrativa en la que concurra la triple identidad de persona, cosa y fundamento.

³ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, edición aumentada por León Galindo y de Vera y José Vicente y Caravantes, I, Madrid, 1874, pág. 145.

Así, de forma especial, el art. 211.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria señala que *«el vencimiento del plazo establecido en el apartado 2 de este artículo sin que se haya notificado resolución expresa producirá la caducidad del procedimiento»*.

La declaración de caducidad podrá dictarse de oficio o a instancia del interesado y ordenará el archivo de las actuaciones. Dicha caducidad impedirá la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador».

También debe tenerse en cuenta el principio de eficacia. Esto es, se debe tener en cuenta el art. 103 de la Constitución española. Por consiguiente, puede no admitirse un nuevo expediente cuando se considere que la paralización de la Administración se debe a causas o motivos que se encuentran enfrentados con dicho principio. La existencia de una paralización injustificada de la Administración puede hacer que caducado el expediente no pueda volver a abrirse, aunque no haya pasado el plazo de prescripción. Esto implica el examen de las causas por las que se ha producido la caducidad y obliga a la Administración a justificar la no tramitación dentro del plazo, pues, en caso contrario, no podrá abrir un nuevo expediente disciplinario.

La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las sanciones administrativas aplica el llamado test Engel y, en su virtud, cuando debe ser considerado como una sanción penal, opera naturalmente el principio *non bis in idem* que no solo impide la doble sanción sino también la doble persecución. El efecto que con generalidad se anuda a una declaración de caducidad supone, sin duda, una doble persecución.

Precisamente por aplicación del principio *non bis in idem* que impide la doble persecución contra la misma persona por el mismo hecho, es por lo que, a nuestro juicio, comenzando la actuación disciplinaria contra una persona y declarada la caducidad del expediente, lo correcto es que no pueda volver a comenzar la actividad disciplinaria. Esta conclusión no tiene relación con la prescripción sino con la prohibición del *bis in idem*. De manera que la argumentación basada en que no ha transcurrido el plazo de prescripción no es convincente, pues el principio *non bis in idem* funciona sin relación alguna con la prescripción.

2. La suspensión de los plazos

2.1 ¿Quién puede suspender el plazo?

Es doctrina jurisprudencial reiterada que la única autoridad que puede decretar la suspensión del plazo es el Director General de la Guardia Civil. Evidentemente, nos referimos a la suspensión del plazo a que se refiere el art. 65 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

En Efecto, la STS, 43/2019, de 27 de marzo, siguiendo la línea jurisprudencial uniforme señala que como se dijo en la sentencia de 28 de febrero de 2014 que *«hemos afirmado en nuestra Sentencia de 22 de enero de 2013, seguida por las de 19 de marzo y 4 de abril de 2013, que "la única autoridad con competencia para suspender el plazo de caducidad de los expedientes sancionadores, es el Director General de la Guardia Civil según resulta de lo establecido en el art. 65.2 LO. 12/2007, y confirma la jurisprudencia*

de esta Sala que se contiene en recientes Sentencias 28.04.2011 y 23.09.2011", añadiendo aquella Sentencia de 22 de enero de 2013 que "las causas o los casos en que procede dicha suspensión se encuentran enumerados taxativamente en el precepto que se acaba de mencionar (en sus apartados a), b), y c))", consideraciones básicas por las que, sin acudir a otros preceptos de la indicada Ley Disciplinaria, procedería declarar la nulidad de pleno derecho del Acuerdo adoptado por el Instructor del procedimiento».

2.2 Coordinación entre los arts. 43.4 y 44

En relación con la suspensión legal de los plazos de tramitación se plantea la coordinación o, en qué manera, son compatibles los arts. 43.4 y 44 de la LORDGC. Ambos preceptos son compatibles, pues en el art. 44 se establece cómo deben practicarse las notificaciones y qué debe hacerse cuando no se pueda practicar una notificación *«por no ser localizado el interesado en su unidad de destino o encuadramiento, o en su domicilio declarado»*. Seguidamente dicho precepto nos proporciona la solución para tales casos: Si no es localizado en su unidad de destino o encuadramiento, se intentará la notificación en su domicilio y, si fuera infructuosa, la notificación se efectuará por medio de edictos en el tablón de anuncios de su unidad de destino o encuadramiento y en el Boletín Oficial de la Guardia Civil; así pues, en el caso de que se haya intentado la notificación domiciliaria, para que se entienda cumplimentada será preciso que, en el plazo de tres días, se hayan efectuado dos intentos en momentos diferentes. Y, cuando no se le haya localizado en su domicilio es el momento de acudir a la publicación de la resolución mediante los edictos.

Por su parte, el art. 43.4 se refiere a la suspensión del cómputo de los plazos mediante acuerdo motivado del instructor cuando *«por causa imputable al interesado, no sea posible la práctica dentro de los mismos de alguna diligencia precisa para la resolución de los procedimientos o la notificación de cualquier trámite»*.

Así pues, la cuestión se encuentra en que únicamente cabe suspender los plazos cuando la causa por la que no es posible la práctica de alguna diligencia o de alguna notificación, sea imputable al interesado. De manera que para considerar acorde a derecho la suspensión de los plazos deberá motivarse por el instructor cual sea la causa y porqué tal causa es imputable al interesado.

De la lectura de ambos preceptos no puede llegarse a la conclusión de que cuando no se haya podido notificar alguna actuación, ya estaríamos ante una causa para suspender los plazos. Las notificaciones han de practicarse conforme determina el art. 44 LORDGC. Mientras que la suspensión de los plazos exige la imputación de la causa de la imposibilidad de la notificación al propio interesado.

La Sala 5ª del Tribunal Supremo en sentencia número 112/22, de 21 de diciembre expresa que *«esta sala considera que para que por el instructor del expediente se pueda suspender el plazo máximo de tramitación del expediente por causa imputable al expedientado, no basta con que éste se encuentre ilocalizable, es necesario que previamente dentro del plazo máximo de tramitación, por el instructor del expediente se haya intentado notificar en tiempo y forma la resolución sancionadora y, por tanto, tal y como ha quedado recogido anteriormente, para que el intento de notificación -debidamente acreditado- sirva, para tener por finalizado el procedimiento disciplinario y entender que su tramitación se ha producido dentro del plazo legalmente fijado, se ha de efectuar en los términos legalmente fijados en el régimen disciplinario de la Guardia Civil,*

es decir, de conformidad con lo dispuesto sobre la práctica de las notificaciones en el artículo 44, pues si dentro del plazo máximo de tramitación no se efectuó en tiempo y forma la notificación de la resolución, no puede seguidamente achacarse al encartado que no se ha podido efectuar por causa imputable al mismo y suspender el plazo hasta que sea localizado, toda vez que, de haberse llevado a cabo en tiempo y forma el intento de notificación, se habría tenido por notificada la resolución sancionadora dentro del plazo máximo -evitando entrar en juego la caducidad- y al no haber sido así, no puede seguidamente imputarse al encartado que no se ha podido efectuar por causa imputable al mismo y suspender el plazo hasta que fuese localizado».

Una vez que el acuerdo del instructor suspendiendo los plazos no fue conforme a derecho, la consecuencia es que el periodo de tiempo en que el plazo del expediente estuvo suspendido no debe ser computado en el plazo de caducidad que establece el art. 65 de la LORDGC. Y, si una vez excluido tal periodo, el resultado es que transcurrieron más de 6 meses desde el acuerdo de incoación del expediente hasta la fecha en que se notificó al interesado la resolución que puso fin al expediente, la consecuencia es que debe declararse que el expediente caducó.

2.3 Distintas suspensiones

Ahora bien, aunque la conclusión anterior es la línea jurisprudencial, seguidamente expondré cual es mi opinión al respecto.

A mi juicio, una cuestión es la suspensión de los plazos señalados «en materia de procedimientos y de recursos», que corresponde al instructor mediante acuerdo motivado (art. 43). Y, otra cuestión es el plazo de caducidad del expediente, recogido en el art. 65.1 y que sólo puede ser suspendido «por acuerdo del Director General (...) de la Guardia Civil, a propuesta del instructor (art. 65.2).

Por ello, la suspensión de los plazos de tramitación (art. 43), no afecta al plazo de caducidad (art. 65). En el cómputo de la caducidad, no deben descontarse los días en que con arreglo al art. 43 se suspendió cualquier plazo de tramitación.

El plazo de caducidad es el establecido en el art. 65 y su suspensión únicamente se produce en los casos previstos en dicho artículo.

Pero, quiero dejar claro que, como ya indiqué, esta es mi opinión y no la posición que sigue la jurisprudencia.