

CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO



Jesús Avezuela. Socio de BROSETA Abogados.

Tanto la prescripción como la caducidad son dos instituciones que, como ha venido señalando la doctrina¹, pretenden reaccionar ante la inactividad de los sujetos que intervienen en las respectivas relaciones jurídicas o, en otros términos, el ordenamiento jurídico establece un plazo que delimita el período de tiempo en el que puede llevarse a cabo una determinada actuación.

Ese plazo puede tener efectos hacía atrás, provocando la pérdida de lo que se tenía –prescripción extintiva–, o hacía adelante, provocando la pérdida de lo que se podría alcanzar –caducidad–².

La prescripción pone fin a la acción (sancionadora) de la Administración; la caducidad pone fin al procedimiento por agotamiento del tiempo disponible. La prescripción es causa de extinción de responsabilidad administrativa y la caducidad es un modo de terminación del procedimiento administrativo. Si un procedimiento caduca, se tiene como no existente y la Administración, si no se hubiera agotado el plazo de prescripción, podría reiniciar el procedimiento sancionador.

Pese a la nítida distinción conceptual que existe entre ambas instituciones, prescripción y caducidad, en la práctica ofrece diversos problemas no siendo siempre bien invocadas y aplicadas tales diferencias.

PRESCRIPCIÓN EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Desde una perspectiva histórica, puede decirse que la prescripción irrumpe en el Derecho administrativo sancionador por vía de la jurisprudencia. Suele citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de

1972 como una de las primeras que, con carácter general y ante la ausencia de normativa específica en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 –entonces vigente– consideró aplicable al procedimiento sancionador el régimen de prescripción de las faltas del Código Penal. En este sentido, una Sentencia posterior, de 2

de febrero de 1988, decía que aquella “etapa oscura” que duró hasta los años setenta se superó felizmente con la citada Sentencia de 9 de marzo de 1972.

Es cierto que hasta el reconocimiento explícito de la prescripción de las infracciones y sanciones en la Ley

1 Rosa María Galán Sánchez. Profesora titular de la UCM. Facultad de Derecho de la UCM. Madrid, 23 noviembre 2004.

2 Morillo Méndez, A.: “El juego de los distintos tipos de caducidad y de la prescripción extintiva en los procedimientos tributarios”, Gaceta Fiscal, núm. 220, pág. 26 y ss.

“La prescripción pone fin a la acción (sancionadora) de la Administración; la caducidad pone fin al procedimiento por agotamiento del tiempo disponible”

30/1992, la jurisprudencia del Tribunal Supremo puede calificarse de vacilante en lo relativo a los plazos de prescripción aplicables a falta de una previsión legal (vid. a este respecto y entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1990).

El artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común lleva por rúbrica “Prescripción” y señala lo siguiente:

1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.
2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá

la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el

día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

El ejercicio de la potestad sancionadora está sujeto con carácter fundamental, aunque la legalidad expresa no siempre lo indique, **a un plazo de prescripción** (TS 15-9-89), **lo que constituye una excepción a la regla general de validez de las actuaciones administrativas** realizadas fuera del periodo establecido.

LEGISLACIÓN

www.bdifusion.es

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (Normas básicas. Marginal: 14269).
- Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. (Normas básicas. Marginal: 273).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Normas básicas. Marginal: 185). Arts.; 42.3 a), 42.5.c), 44, 44.2, 63.3, 83.3, 92.3, 132, 132.1, 132.2, 132.3.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. (Normas básicas. Marginal: 1235). Arts.; 5, 6.2, 7, 12, 20.6.

JURISPRUDENCIA

www.bdifusion.es

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla - La Mancha de 6 de Abril de 2004, Núm. 233/2004, Nº Rec.696/2000 (Marginal: 247766)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de Junio de 2004, Nº Rec. 791/2001 (Marginal: 165240)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Junio de 2003, Nº Rec. 18/2002 (Marginal: 164820)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 15 de Septiembre de 2003, Núm. 440/2003, Nº Rec.473/2002 (Marginal: 2408877)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de Febrero de 2002, Núm. 93/2002, Nº Rec.175/2001 (Marginal: 2408879)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Noviembre de 2001, Núm. 256/2000 (Marginal: 2408872)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Julio de 2000, Núm. , Nº Rec.2821/1993 (Marginal: 2408873)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Abril de 2000, Nº Rec. 241/1996, (Marginal: 2408875)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de Junio de 1999.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de Febrero de 1999, Núm. 14/1999, Nº Rec.738/1995 (Marginal: 2408880)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 13 de Abril de 1999, Núm. 412/1999, Nº Rec. 1631/1995 (Marginal: 2408878)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de Junio de 1997.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Noviembre de 1996, (Marginal: 2408870)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Octubre de 1992.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de Abril de 1990.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Septiembre de 1989 (Marginal: 2408876)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Febrero de 1988, Núm. , Nº Rec. (Marginal: 2408871)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de Marzo de 1972, Núm. , Nº Rec. (Marginal: 2408874)

En general, **la producción de un acto más allá del plazo previsto legalmente es una mera irregularidad no invalidante** (LRJPAC art.

63.3), salvo que sea esencial a dicho acto su producción dentro del plazo, cual es el caso en materia de sanciones.

La fijación del plazo prescriptivo no está sometido a reserva de ley, por lo que basta una mera norma reglamentaria para fijarlo (TS 6-4-90; 24-7-00).

Hay que diferenciar entre prescripción de infracciones y prescripción de sanciones.

Respecto de las sanciones, el plazo de prescripción comienza a contarse desde el día siguiente a la firmeza de las mismas.

No obstante, **el cómputo señalado es de aplicación supletoria, esto es, cuando las normas reguladoras de cada ámbito sancionador no contengan otros especiales**, lo cual es muy frecuente.

A. Prescripción de las infracciones

De acuerdo con el artículo 132.1 de la Ley 30/1992, las infracciones prescriben según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. No obstante, si éstas no fijan **plazos de prescripción**, se aplican los siguientes, con carácter general:

- **Las infracciones muy graves prescriben a los 3 años.**
- **Las graves a los 2 años.**
- **Las leves a los 6 meses.**

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Normalmente, coincide con la fecha de finalización de la actividad o con la del último acto en que la infracción se consuma (en las infracciones continuadas).

B. Interrupción de la prescripción

En virtud del artículo 132.2, inciso segundo, interrumpirá la prescripción la

PRESCRIPCIÓN

1. Los plazos de prescripción aparecen definidos en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y atenderán a lo dispuesto en las leyes que establezcan.

En caso de no fijar plazos, serán los siguientes:

- Infracciones muy graves: 3 años
- Infracciones graves: 2 años
- Infracciones leves: 6 meses

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.
3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

CADUCIDAD

1. Conforme a los artículos 6.2 y 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora se determina como cómputo del plazo de caducidad, el de la “iniciación” del procedimiento.
2. El día final es el de la notificación al inculpado de la resolución sancionadora.

iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Para la interrupción de la prescripción se requiere la notificación adecuada de la actuación de que se trate, salvo que exista una reticente resistencia del interesado a la recepción del acto de comunicación, que determine una dilación indebida en el cumplimiento de la finalidad de la norma y principios que pretenden garantizar el oportuno conocimiento de la actuación administrativa (TS 27-6-97; 11-11-96; TSJ Navarra 13-4-99).

La prescripción no se interrumpe con las actuaciones previas al

“El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción”

procedimiento sancionador (artículo 12 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto), que se pueden desarrollar para determinar con carácter preliminar si existen circunstancias que justifiquen la iniciación del expediente. Estas actuaciones no se integran en el expediente sancionador y no tienen fuerza para in-

terrumper el curso de prescripción (TS 5-10-92).

C. Prescripción de las sanciones

De conformidad con el artículo 132.3 de la Ley 30/1992, **el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que ad-**

quiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

CADUCIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como ya se ha avanzado en la introducción al momento de diferenciar entre prescripción y caducidad, ésta **supone el incumplimiento por parte de la Administración del deber de resolver el expediente sancionador en un determinado plazo.**

La caducidad, dada su condición de proyección concreta de la garantía de seguridad jurídica, opera hoy en todos los ámbitos sancionadores de la Administración.

A. Inicio y finalización del cómputo

Los artículos 6.2 y 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, determinan, como *dies a quo* en el cómputo del plazo de caducidad, el de la “iniciación” del procedimiento. Ello también se infiere de la lectura del artículo 44.2 de la Ley 30/1992, toda vez que la caducidad a que el mismo se refiere se produce en los procedimientos “iniciados” de oficio. E, igualmente, se desprende de lo dispuesto en el artículo 42.3 a) de la Ley 30/1992, al señalar que **el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa se contará, “en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación”.**

El día final es el de notificación al inculpado de la resolución sancionadora (SSTS de 12 de abril de 2000 y de 12 de noviembre de 2001, siendo esta última en interés de ley). El artículo 44, párrafo primero, de la Ley 30/1992, al referirse a la caducidad del procedimiento, lo hace en relación con *“el vencimiento del plazo máximo establecido sin que haya dictado y notificado resolución expresa...”*.

B. Suspensión del plazo de caducidad

1. El artículo 44.2.II de la Ley 30/1992 nos dice que *“en los supuestos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución”*.
2. Son los artículos 83.3 y el 42.5.c), ambos de la Ley 30/1992, los que prevén la posibilidad de que **el instructor acuerde la suspensión del procedimiento y, por ende, del plazo máximo para resolver y notificar la resolución, cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, a órgano de la misma o distinta Administración.**

Debe citarse resolución expresa, de lo contrario seguirá corriendo el plazo de caducidad. SSTSJ de Castilla y León de 14 de junio de 1999; Cataluña, 16 de febrero de 1999; Canarias, 15 de septiembre de 2003.

Ha de tratarse de un informe “preceptivo y determinante”. Generalmente, la ratificación de los agentes denunciados o la ampliación de sus denuncias no son causa de suspensión de plazo de caducidad, aunque se solapen bajo el título de informe; a salvo,

naturalmente, que alguna legislación sectorial así lo prevea expresamente. Este tipo de actuación –dice la STSJ de La Rioja de 28 de febrero de 2002– *“no es un informe técnico preceptivo, sino que se trata de una ratificación y ampliación de denuncia, propia de una prueba testifical”*.

Tanto la petición del informe como su recepción han de haber sido notificadas al interesado. Es necesario que **la notificación a los interesados de la petición de estos informes y de la consiguiente suspensión del procedimiento deba efectuarse antes de que haya caducado el expediente según el cómputo normal;** ningún valor puede tener tal notificación hecha tardíamente. Así lo entiende la STSJ de Castilla – La Mancha de 6 de abril de 2004.

3. Finalmente, el artículo 20.6, por remisión a los artículos 5 y 7, todos del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, establece como causa de suspensión ex lege del plazo de caducidad, la iniciación de un proceso penal sobre los mismos hechos, cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal.

C. Efectos de la caducidad

1. El procedimiento caducado se extingue en su integridad, quedando la cuestión de fondo imprejuizada, tanto en su aspecto punitivo, como en lo relativo a las eventuales obligaciones de reparar, indemnizar o reponer las cosas a su estado (artículo 44.2 de la Ley 30/1992).
2. La caducidad del procedimiento sancionador lleva consigo la **anu-**

lación de la resolución dictada en su seno de manera extemporánea. STS (Sala 3ª, Sección 3ª), de 28 de junio de 2004.

La caducidad del expediente no produce por sí sola la prescripción de las acciones de la Administración (artículos 92.3 y 44.2 de la Ley 30/1992). La Administración puede abrir un nuevo expediente sobre el mismo objeto siempre que la infracción no haya prescrito. La doctrina legal al respecto establece la STS (Sala 3ª, Sección 5ª) de 12 de junio de 2003:

La declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/1992, 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.

3. **La prescripción no es interrumpida a causa de la caducidad del procedimiento.** El procedimiento caducado se extingue, por lo que no cabe derivar consecuencia alguna de su incoación, ni siquiera para interrumpir los plazos de prescripción. La prescripción

se computará como si el procedimiento caducado nunca se hubiera iniciado, es decir, la caducidad del procedimiento determina la obligación de computar, como tiempo de prescripción, el transcurrido antes y durante su tramitación.

D. Validez de lo actuado en el procedimiento caducado

En el caso de que un procedimiento se declare caducado, habría que tramitar, en su caso, de nuevo íntegramente todo el procedimiento. Al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones (artículo 44.2 de la Ley 30/1992), declaración que conlleva los siguientes extremos:

1. Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (en caso de que llegue a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado.
2. Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos

dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado.

3. Que **no cabe**, por otra parte, **que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero**, es decir, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, ya que, en dicho caso, no se daría cumplimiento al mandato legal del archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.
4. Que **cabe que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero** para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos.
5. Y, en último lugar, que **por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél**, ya que la caducidad “sanciona” el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste. ■

BIBLIOGRAFÍA

www.bdifusion.es

ARTÍCULOS JURÍDICOS:

- XIOL RÍOS, CARLOS. *Prescripción y caducidad en Derecho Administrativo*. Economist & Jurist N° 83. Septiembre 2004.
- XIOL RÍOS, CARLOS. *Prescripción y caducidad en Derecho Administrativo*. Economist & Jurist N° 109. Abril 2007.