

# RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE FUNCIONARIOS. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

(Comentario a la STS de 6 de junio de 2014)<sup>1</sup>

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

*Magistrado*

---

## EXTRACTO

Nos encontramos ante una sentencia en la que se viene a aclarar un supuesto muy frecuente en los supuestos en los que por unos mismos hechos cometidos por un funcionario público se sigan actuaciones penales y disciplinarias. Es de sobra conocido que la existencia de un procedimiento penal supone la suspensión del procedimiento sancionador, suspensión que se prolonga hasta que concluya el procedimiento penal, en el que la declaración de hechos probados vincula a la Administración, produciéndose a continuación la reanudación del procedimiento disciplinario, lo que necesariamente implica la fijación de la fecha en que se ha de situar dicha reanudación a los efectos de la caducidad del procedimiento, y que según la doctrina contenida en la presente sentencia se ha de fijar en la de la notificación de la resolución penal, eso sí, siempre que la Administración haya observado una actitud diligente y activa en relación con las vicisitudes del procedimiento penal.

**Palabras claves:** funcionarios públicos, régimen disciplinario, caducidad del procedimiento, interrupción y cómputo del plazo.

---

*Fecha de entrada: 08-01-2015 / Fecha de aceptación: 30-01-2015*

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com/> (Selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 1 al 15 de diciembre de 2014).

Instituciones como la caducidad y la prescripción son habitualmente esgrimidas por los abogados en el ámbito contencioso-administrativo, cuando de impugnar resoluciones sancionadoras se trata, pues no debemos olvidar que invocarlas puede llegar a provocar que hechos que suponen con toda evidencia infracciones susceptibles de ser reprochadas con forma de sanción queden impunes por la inactividad de la Administración, pasividad que se puede manifestar en el seno de un procedimiento ya iniciado o bien en el retraso en el ejercicio de la acción para perseguir tal infracción.

No resulta infrecuente que los hechos que se persiguen en el procedimiento sancionador puedan ser susceptibles de incardinarse en el ámbito penal, dado los difusos límites que diferencian el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal, razón por la que el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, en su artículo 7 al regular la vinculación del procedimiento sancionador con el orden jurisdiccional penal, en su apartado 2 prevé que si se estimase que pudiera existir identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder, el órgano competente para la resolución del procedimiento acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial. Es precisamente esta suspensión del procedimiento sancionador y su posterior reanudación, en relación con la duración del procedimiento sancionador y su incidencia con la caducidad del mismo, la que va a ser objeto del presente comentario.

El relato fáctico del cual va a partir la doctrina jurisprudencial que vamos a exponer data del año 2008, cuando a un agente de la policía autonómica vasca se le condenó por una Audiencia Provincial como autor de un delito a la pena de ocho meses de prisión. Con anterioridad a la incoación del proceso penal, se le abrió, en fecha 7 de marzo de 2008, un expediente disciplinario por los mismos hechos que fueron objeto de la condena penal, expediente que lógicamente fue suspendido, por razones de prejudicialidad penal, por resolución que le fue notificada en 12 de marzo de 2008.

La siguiente circunstancia relevante acaecida en el procedimiento fue que con fecha 10 de noviembre de 2010, la sentencia penal condenatoria impuesta al policía autonómico resultó firme, hecho que fue notificado a la Administración autonómica el 13 de diciembre de 2010.

A partir de dicha notificación, se reanuda el procedimiento sancionador y con fecha 17 de mayo de 2011 se dicta la resolución sancionadora que pone fin al mismo, imponiendo al policía la sanción de separación de servicio, por la comisión de una infracción muy grave, consistente en la conducta constitutiva de delito doloso que lleva aparejada pena privativa de libertad, orden sancionadora que le fue notificada en fecha 23 de mayo de 2011.

Disconforme con dicha sanción, el separado del servicio impugnó la resolución sancionadora ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, pretendiendo la revocación de la sanción al considerar que la misma resultaba desproporcionada y además por apreciar la caducidad del procedimiento sancionador, al haberse prolongado la tramitación del mismo por un plazo superior de seis meses previsto en la legislación aplicable al efecto.

Vamos a detenernos en la interpretación que del computo de los plazos del procedimiento va a efectuar el policía separado y que le lleva a concluir que el procedimiento se dilató 18 días de los 6 meses fijados para su tramitación.

Así, con relación al cómputo del procedimiento, sostiene que el plazo ha de computarse desde el momento en que hubo sentencia condenatoria firme –10 de noviembre de 2010– hasta la notificación de la resolución sancionadora de 17 de mayo de 2011 –23 de mayo de 2011–. Y por lo que respecta a la cuestión de la falta de proporcionalidad afirma que para las infracciones muy graves, como la cometida por el actor, la ley disciplinaria aplicada no solo prevé la separación del servicio sino también la de suspensión temporal de funciones, considerando que en supuestos similares al suyo, la Administración optó por imponer esta sanción menos grave y trascendente que la que finalmente se le impuso.

La Sala del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no compartió los motivos impugnatorios aducidos por el recurrente, y procedió a confirmar la resolución sancionadora de separación de servicio. Así en primer lugar, por lo que respecta a la caducidad, y partiendo del tenor literal del artículo 42.2 de la Ley 30/1992 que declara que «El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea», se entiende que el computo del mismo a partir de la reanudación de la tramitación del procedimiento sancionador no ha de colocarse, en contra lo sostenido por el actor, en la fecha de firmeza de la sentencia penal, sino desde que la resolución es notificada a la Administración. O sea, en vez de a partir del 10 de noviembre de 2010, desde el 13 de diciembre de ese año. De este modo, considera que no cabe hablar de caducidad.

Las razones sobre las que fundamenta su decisión la Sala se basan en un precepto, concretamente el 41.2 del Decreto 170/1994, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco, cuyo tenor coincide con el ya expresado artículo 7 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, además de afirmar que no basta con el dictado de la sentencia sino que la misma ha de ser conocida por la Administración, a fin de que por la misma, a la vista de su contenido, adopte la decisión que considere más conveniente dentro de la legalidad, previsiones entre las que se encuentra la reanudación. Prosigue afirmando que entender lo contrario podría provocar la existencia de periodos de inactividad atribuibles a la Administración, de la cual no se tiene el más mínimo conocimiento.

Tampoco la invocación de la vulneración del principio de proporcionalidad causa efecto en la sala pues considera adecuada la sanción de separación impuesta a la gravedad de los hechos que fundamentaron la condena penal, no pudiendo desconocerse que la dignidad de la institución policial a la que pertenecía el actor exigía que el mismo no pudiera seguir en su seno, sin que pueda apreciarse similitud alguna entre los supuestos comparativos que se exponen y que fueron objeto de la sanción de suspensión temporal de funciones, en lugar de la de separación de servicio impuesta.

Insiste en agotar las vías de impugnación el recurrente y decide preparar e interponer recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo a fin de ver revocada la sanción impuesta. Así motiva el recurso en dos cuestiones fundamentales, caducidad y proporcionalidad, argumentando en primer término la vulneración del artículo 42.2 de la Ley 30/1992, reiterando que la fecha a partir de la cual ha de empezar el cómputo del plazo de seis meses ha de situarse en la de firmeza de la sentencia penal condenatoria y no en la de su notificación, pues en definitiva lo que se viene a reprochar con la caducidad del procedimiento es la inactividad de la Administración, erigiéndose en verdadera garantía del ciudadano sometido a un expediente sancionador, aportando una serie de precedentes jurisprudenciales en los que se afirma que la reanudación del plazo de caducidad del procedimiento sancionador que había quedado suspendido por prejudicialidad penal se produce con la firmeza de la resolución penal y no en la fecha en que la conoce la Administración.

El Tribunal Supremo analiza la cuestión a la vista de dos preceptos del Decreto 170/1994, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco, concretamente el 26 y el 41.2, llegando a concluir que en principio no comparte las tesis mantenidas por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Bilbao, pues del contenido de los mismos no se desprende de manera directa que tengamos que atenernos a la fecha de la notificación de la sentencia penal firme a fin de fijar la fecha de inicio del cómputo del plazo de caducidad. Apunta, que más bien, de aquellos habría de mantenerse la tesis contraria, pues al referirse a la sentencia penal firme, a la conclusión del asunto penal, a la resolución penal definitiva o a la existencia de actuaciones judiciales penales, se alude exclusivamente a los hechos y no a actos de comunicación alguna a los que haya de subordinarse la continuación de la actuación disciplinaria.

No obstante lo anterior, el Tribunal Supremo no llega a acoger las tesis del recurrente y no revoca la sanción impuesta por caducidad, toda vez que los principios que informan el instituto de la caducidad y su sentido hace que, aunque por un camino diferente, no se llegue a apreciar la caducidad del procedimiento sancionador.

Nos recuerda el Tribunal Supremo que la finalidad de la caducidad es sancionar la inactividad de la Administración en un procedimiento, impidiendo que una vez superados los plazos previstos para resolver aquel, se produzcan efectos perniciosos o de gravamen para el administrado afectado.

Por otro lado, y ciñéndonos a la peculiaridad del procedimiento sancionador que aquí nos ocupa, cuando nos encontramos ante la suspensión de las actuaciones disciplinarias cuando sobre los mismos hechos se haya incoado un procedimiento penal hasta que concluya por medio de resolución penal firme, no tiene otra finalidad que vincular a la Administración a los hechos declarados probados por una sentencia penal firme.

Es por ello, precisamente, que resulte un dato decisivo a tener en cuenta la circunstancia de que dichos hechos declarados probados han de ser conocidos por la Administración a fin de que por la misma se pueda llegar a reanudar el procedimiento suspendido, conocimiento que solo se puede alcanzar cuando se le notifica precisamente la sentencia penal en la que quedan recogidos los hechos probados.

Ahora bien, ello no debe llevar a concluir sin más, que a los efectos de apreciar la caducidad de un procedimiento disciplinario se deba tomar como fecha de reanudación del plazo suspendido, el de la notificación a la Administración de la sentencia firme, pues de generalizar este criterio se podrían llegar a provocar situaciones contrarias a las que se trata de evitar con el instituto de la caducidad, pues pensemos en procedimientos penales en los que la Administración no esté personada y puedan llegar a mantenerse vivos *sine die* procedimientos sancionadores por el hecho de que la Administración no llegue a tener intención alguna de conocer el resultado del procedimiento penal.

Es aquí donde se llega a la doctrina más relevante contenida en la presente sentencia del Tribunal Supremo, y es que para que se pueda fijar en la fecha de notificación el arranque del computo de la caducidad, resulta imprescindible la concurrencia de una exigencia concreta y es que la Administración haya observado una actuación diligente encaminada a informarse de la marcha y del resultado del proceso penal seguido contra sus funcionarios y por cuya virtud se haya suspendido el expediente.

Solo cuando concurra tal elemento de diligencia, se puede llegar a aceptar que sea la fecha de recibo o notificación de la sentencia penal, la de reanudación del computo del plazo de caducidad, de manera que cuando la Administración muestre un comportamiento pasivo dicha fecha se ha de colocar en la de la firmeza de la sentencia penal y no en la de su notificación.

Debemos recibir con satisfacción las conclusiones a las que llega el Alto Tribunal al introducir un criterio riguroso sobre la materia, introduciendo un elemento mitigador de la discrecionalidad de la Administración en estos supuestos, de manera que no logre obtener un beneficio procedimental derivado de su pasividad.