

LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ANÁLISIS DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL

JUAN MANUEL SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ
Inspector de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Trabajo e Inmigración

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2010** en la modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

Extracto:

LA caducidad por inactividad de la Administración está adquiriendo una especial relevancia práctica en la terminación de numerosos procedimientos sancionadores. En el presente estudio se analizan sus características y distinción con otros conceptos afines, los problemas suscitados por la pluralidad de ordenamientos, la regulación de los plazos de caducidad, el *dies a quo* y *dies ad quem*, las causas de suspensión, así como sus efectos, señalando las especialidades de diversos ordenamientos y los criterios de la doctrina y jurisprudencia más recientes ante situaciones discutibles.

Palabras clave: caducidad del procedimiento, perención, silencio administrativo, suspensión del procedimiento, procedimiento administrativo sancionador.

THE CADUCITY OF THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCEDURE. DOCTRINAL AND JURISPRUDENTIAL ANALYSIS

JUAN MANUEL SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ
Inspector de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Trabajo e Inmigración

Este trabajo ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2010** en la modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, don Pedro GONZÁLEZ TREVIJANO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ, don Jaime RODRÍGUEZ ARANA y don Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

Abstract:

THE caducity for inactivity of the Civil Service is acquiring a special practical relevancy in the completion of numerous sanctioning procedures. In the present study are analyzed his characteristics and distinction by other related concepts, the problems provoked by the plurality of sets of laws, the regulation of the period of caducity, *dies a quo* and *dies ad quem*, the reasons of suspension, as well as his effects, indicating the specialities of diverse sets of laws and de criteria of the doctrine and the most recent jurisprudence about debatable situations.

Keywords: caducity of the procedure, abatement of the procedure, administrative silence, suspension of the procedure, administrative sanctioning procedure.

Sumario

- I. Concepto de caducidad del procedimiento sancionador.
 - A. Definición y fundamento.
 - B. Distinción con otras figuras afines.
 - C. La STS (CA) de 24 de abril de 1999 en interés de ley.
 - D. Actos favorables y actos de gravamen.

- II. Legislación aplicable.
 - A. La proliferación de procedimientos sancionadores.
 - B. La regulación común.

- III. El plazo de caducidad.
 - A. Regulación de los plazos máximos.
 - B. Ampliación del plazo máximo para resolver.
 - C. Las actuaciones previas de comprobación.
 - D. El *dies a quo*.
 - 1. Regla general.
 - 2. Principales especialidades.
 - E. La caducidad interna.
 - F. El *dies ad quem*.
 - 1. Regla general.
 - 2. Postura jurisprudencial minoritaria.
 - 3. Especialidad en el procedimiento administrativo sancionador en el orden social.

- G. La suspensión del plazo.
- H. El plazo en la reposición de las actuaciones.
- I. La caducidad impropia.

IV. Efectos de la caducidad del procedimiento.

- A. Introducción.
- B. Efectos sobre el procedimiento caducado.
- C. Efectos sobre la prescripción de la infracción.
- D. La apertura de un nuevo expediente sancionador.
- E. Recurso contra la declaración de caducidad.

V. Conclusiones.

Notas y abreviaturas.

«Debemos ser conscientes de que el Derecho Administrativo Sancionador no es un recetario de soluciones cómodas sino que cada caso es un desafío a la justicia y a la inteligencia»

(Alejandro Nieto) ¹

I. CONCEPTO DE CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

A. Definición y fundamento

Según la STS (CA) de 27 de enero de 2010 (p. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA) JUR 2010\42150, «la caducidad de los procedimientos sancionadores es una institución jurídica con la que se trata de evitar la tardanza injustificada en resolver aquéllos, por entender el legislador que los sujetos expedientados se encuentran en una situación desfavorable que no ha de alargar indebidamente la Administración sancionante». Para la STS (CA) de 20 de mayo de 1997 (p. MOVILLA ÁLVAREZ) RJ 1997\4373, «el problema de la caducidad de los expedientes sancionadores es de gran relieve al estar en juego el principio de la seguridad jurídica, que se ve violentada cuando el expediente dura mucho más de lo que parece necesario».

GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO ² definen la caducidad del procedimiento administrativo (en general) como aquella «que tiene lugar por paralización del mismo durante un cierto tiempo establecido en la ley, y cuyos requisitos y efectos difieren –no obstante ser idéntica su esencia– según que el responsable de la paralización sea el interesado o la Administración». Manifiestan a la vez que para esta figura jurídica «es necesario recuperar los castizos vocablos de perención y perimir que se conservan vivos en la procesalística hispanoamericana y también –aunque hibernados– en el Diccionario de la Real Academia Española».

El principio de eficacia que debe regir la actividad de la Administración pública, mencionado en el artículo 103.1 CE, significa, entre otros aspectos, como expone SÁNCHEZ MORÓN ³, que «la Administración tiene el deber de resolver en plazo los procedimientos administrativos, y del incumplimiento de esa obligación deriva, en última instancia, que no pueda prevalecer del silencio negativo para limitar el plazo o las posibilidades de recurso judicial de los afectados (SSTC 194/2000, 220/2002, 188/2003, 39/2006, 111/2006, 321/2006, 40/2007, 239/2007, etc.)».

Por otro lado, el derecho a un procedimiento «sin dilaciones indebidas» que, para la vía jurisdiccional, establece el artículo 24.2 CE (como reflejo del art. 6.1 de la Convención Europea de Derechos del Hombre, de 4 de noviembre de 1950), puede también fundamentar en vía administrativa la institución de la caducidad del procedimiento sancionador, puesto que las garantías propias de lo jurisdiccional se trasladan a los procedimientos en el seno de la Administración, como establece, entre otras, la STEDH de 24 de mayo de 2005 (asunto JS y AS c. Polonia) ⁴; y en cuanto a nuestro TC, «lo propio ha hecho con las garantías del artículo 24, limitadas en principio por la Constitución al ámbito procesal, si bien en esta ocasión de manera más selectiva y adaptada a las características del procedimiento administrativo sancionador», como señala VALENCIA MARTÍN ⁵; en este sentido se pronuncia la STC de 8 de junio de 1981 (p. GÓMEZ-FERRER MORANT) RTC 1981\18; por el contrario, la STC de 27 de enero de 1994 (p. GIMENO SENRA) RTC 1994\26, rechaza este fundamento constitucional para los procedimientos administrativos al referirse la CE sólo al proceso judicial; sin embargo, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ⁶ no comparten ese criterio, manifestando que esa posible objeción formal «carece de consistencia». Es de señalar que el Tribunal de Estrasburgo debe pronunciarse frecuentemente sobre el carácter razonable o no de la dilación del procedimiento, y en reciente STEDH de 8 de octubre de 2009 (asunto Sopp c. Alemania) ⁷ aunque no ha dado la razón a la demandante sobre el fondo debatido, le ha concedido una indemnización por daños morales debidos a la excesiva dilación de la tramitación.

Señala GÓMEZ PUENTE ⁸ que «la inactividad constituye una de las modalidades más extensas y graves de la mala administración, no sólo porque esa actitud de la Administración incumple los mandatos legales, sino también porque desconoce la posición servicial y la vocación dinámica y transformadora de la realidad social a que está llamada constitucionalmente en el modelo del Estado social». Para SANTAMARÍA PASTOR ⁹ «la caducidad se funda en el sagrado derecho a no ser molestados más que durante un tiempo concreto, predeterminado e improrrogable», y para GARBERÍ LLOBREGAT y BUITRÓN RAMÍREZ ¹⁰ «la necesidad de que los procedimientos se ventilen en el espacio de tiempo más corto posible se agudiza con especial intensidad cuando de lo que se trata es de la aplicación de las normas y preceptos jurídicos que conforman el Derecho sancionador».

B. Distinción con otras figuras afines

Como expone TARDIO PATO ¹¹ «el término de caducidad es anfibológico, por sus diversos significados, no sólo desde el punto de vista del lenguaje general, sino incluso desde el prisma del lenguaje jurídico», y destaca los siguientes grupos de acepciones:

- Caducidad de acciones, de pretensiones, de derechos y de potestades.
- Caducidad-preclusión, o caducidad de meros trámites procedimentales.
- Caducidad-perención, o caducidad del procedimiento.

Para CABALLERO SÁNCHEZ ¹² las tres formas de caducidad manejadas en el ordenamiento administrativo son:

- La «caducidad-carga»: consecuencia de los plazos de reacción para ejercitar un derecho (por ejemplo, el plazo de interposición de recursos).
- La «caducidad-perención»: causada por paralización de un procedimiento por inactividad.
- La «caducidad-sanción»: derivada del incumplimiento de sus obligaciones por el concesionario.

La cuestión terminológica no es meramente accidental, puesto que el transcurso del tiempo en el devenir de los plazos legalmente establecidos da lugar, según DE JUANA CASADEVALL ¹³ a «situaciones jurídicas fronterizas entre sí, que se entremezclan, permeables a un cierto grado de confusión terminológica. Es el caso de la mal llamada caducidad del procedimiento administrativo, que, en realidad, se refiere a la perención del procedimiento... y a los solos efectos de este breve estudio diremos que, a nuestro juicio, los derechos prescriben, las acciones caducan, los procedimientos perimen y los trámites precluyen», definiendo la perención, desde un punto de vista descriptivo-funcional como «la forma de terminación anormal del procedimiento, determinante de su extinción, que, sin prejuzgar la prescripción del derecho y/o la caducidad de la acción, se produce por el vencimiento del plazo máximo de duración sin haberse notificado su resolución, o por su paralización o interrupción injustificada, imputable al administrado, durante el tiempo preestablecido por la ley».

De lo expuesto se deduce que existen dos modalidades de perención, según la inactividad sea imputable a la Administración o al interesado. La primera, que es la que ahora nos interesa, está regulada en el artículo 44.2 LRJAP. Delimitamos así el concepto de la caducidad (perención) del referido al silencio administrativo en sentido estricto, causado también por inactividad de la Administración, tanto en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art. 43 LRJAP), como en los procedimientos iniciados de oficio en los que pudieran derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas (art. 44.1 LRJAP). La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, mientras que la desestimación por silencio administrativo tiene los efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo procedente; es decir que en ambos casos el expediente causa unos efectos, mientras que producida la caducidad el expediente, en cuanto tal, desaparece de la realidad jurídica.

Como señala NIETO GARCÍA ¹⁴, «la verdad es que hay muchas sentencias que equiparan acríticamente prescripción y caducidad, así como otras que manejan ambos términos de forma equívoco».

ca». La conocida STS (CA) de 20 de diciembre de 1988 (p. GONZÁLEZ NAVARRO) RJ 1988\9988, manifiesta que «hay que distinguir prescripción de la infracción, caducidad del derecho de acción para perseguir esa infracción y perención del procedimiento». Limitándonos al ámbito administrativo –pues con el civil hay diferencias esenciales– distinguimos la prescripción de la infracción y la de la sanción; la primera es la extinción de la posibilidad de la exigencia de responsabilidad por la comisión de un ilícito administrativo, alcanzada por el transcurso del tiempo preestablecido en el ordenamiento correspondiente, y en su defecto en el artículo 132.1 LRJAP; la segunda es la extinción de la exigencia del cumplimiento de la responsabilidad ya impuesta en un procedimiento sancionador por el transcurso del tiempo preestablecido en el ordenamiento correspondiente y en su defecto en el artículo 132.1 LRJAP. No es por lo tanto extraño que a veces nos encontremos con sentencias «pedagógicas» que aclaran conceptos; por todas la STSJ de Extremadura (CA) de 15 de mayo de 2008 (p. PRADO BERNABÉU) JUR 2008\294893: «... caducidad y prescripción, bien sea de la infracción o de la sanción son conceptos e instituciones diferentes. Sin necesidad de ser exhaustivos, baste decir que, mientras la caducidad posee un contenido formal o procesal que afecta al expediente y a la paralización procedimental y que no implica sin más la extinción de la responsabilidad, la prescripción, sin embargo, opera materialmente sobre la infracción o sobre la sanción extinguiéndola». Como dice GÓMEZ PUENTE ¹⁶ «la perención no atañe a situaciones jurídicas sustantivas, sino adjetivas: afecta a los procedimientos por los que se hacen efectivas o se tutelan esas situaciones sustantivas, no a los derechos mismos», ... en definitiva «es un instituto netamente procesal o procedimental».

En cuanto a la caducidad de la acción (cuya denominación es fácilmente confundible con la caducidad del procedimiento o perención) es la extinción de la posibilidad que tiene la Administración para ejercitar el *ius puniendi* ante la comisión de un ilícito administrativo, o para la ejecución de la sanción ya impuesta. Va vinculada normalmente a la prescripción de la infracción o, en su caso, de la sanción, pero no necesariamente, ya que puede producirse antes de alcanzar el plazo de prescripción. Así, por ejemplo, las sanciones por infracciones tributarias prescriben a los cuatro años de su comisión, según el artículo 189.2 LGT; sin embargo el artículo 209.2 LGT establece que «los procedimientos sancionadores que se incoen como consecuencia de un procedimiento iniciado mediante declaración o de un procedimiento de verificación de datos, comprobación o inspección, no podrán iniciarse respecto a la persona o entidad que hubiera sido objeto del procedimiento una vez transcurrido el plazo de tres meses desde que se hubiese notificado o se entendiese notificada la correspondiente liquidación o resolución». Puede, por lo tanto, suceder que antes de alcanzar la prescripción de cuatro años, haya caducado la acción de la Administración para ejercitar su potestad sancionadora cuando se haya superado el mencionado plazo de tres meses.

C. La STS (CA) de 24 de abril de 1999 en interés de ley

Según el artículo 63.3 LRJAP, «la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo disponga la naturaleza del término o plazo». Este precepto es casi copia literal del artículo 49 LPA, si bien en esta última además se menciona la responsabilidad del funcionario causante de la demora si a ello

hubiere lugar. La reforma por Ley 4/1999 no afectó a su redacción. La STS (CA) de 24 de abril de 1999 (p. TRILLO TORRES) RJ 1999\5194, analiza la aplicación de esa norma en el caso de un expediente sancionador resuelto fuera de plazo y dicta la siguiente doctrina en recurso de casación en interés de ley: «el artículo 63.3 de la LRJAP no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador».

Con esta doctrina se podía llegar a la conclusión de que el instituto de la caducidad –en el que el cumplimiento del plazo es un elemento constitutivo– no sería aplicable en el procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, analizados sus Fundamentos de Derecho se deduce que en ella se desconoce que una de las novedades de la LRJAP respecto a la LPA consiste precisamente en que la caducidad no sólo se aplica a la inactividad del interesado, sino también a la de la Administración, recogida expresamente en el artículo 43.4 LRJAP en su primera redacción para los «procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los interesados», equivalente al artículo 44.2 LRJAP en su redacción dada por Ley 4/1999, que con mayor claridad (aunque no era imprescindible) se refiere expresamente a los procedimientos sancionadores.

Esta sentencia quebraba una línea jurisprudencial, por todas la STS (CA) de 9 de febrero de 1998 (p. BAENA DEL ALCÁZAR) RJ 1998\2195, en la que se reconoce que la aplicación de la caducidad es conforme con la evolución de nuestro ordenamiento en la LRJAP, y singularmente en el RPEPS. La STS (CA) de 20 de diciembre de 1999 (p. FERNÁNDEZ MONTALVO) RJ 1999\9630, ni siquiera hace referencia a aquella sentencia en interés de ley dictada poco antes por la misma Sala, y con cita expresa de la LRJAP, del RPEPS y otras sentencias mantiene la caducidad parcial de un procedimiento sancionador en el que el Consejo de Ministros impuso tres multas, declarando la perención en lo relativo a una de las sanciones; otra de las sanciones fue anulada por la STC de 17 de marzo de 2003 (p. JIMÉNEZ DE PARGA), RTC 2003\50, con base en los principios de tipicidad y reserva de ley, pero sin afectar a los razonamientos de la STS sobre caducidad que ni siquiera analiza, al no objetar nada al respecto ni el recurrente ni el Ministerio Fiscal.

El problema suscitado por esa sentencia en interés de ley puede darse por definitivamente zanjado en la STS (CA) de 12 de junio de 2003, también en recurso de casación en interés de ley (p. SANZ BAYÓN), RJ 2003\4602, que fija 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 30/1992, no extingue la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma ley». La STS (CA) de 28 de junio de 2004 (p. ESPÍN TEMPLADO) RJ 2004\5326, manifiesta que «la reciente orientación jurídica del TS en la materia, así como la doctrina científica que ha prevalecido en la interpretación del artículo 43.4 Ley 30/1992 (vigente en el momento de los hechos enjuiciados, ahora art. 44.2 según Ley 4/1999), nos obliga a cambiar a partir de esta sentencia lo que había sido el criterio que manteníamos en orden a la naturaleza de la caducidad y su incidencia en la resolución sancionadora. Y ello porque la Sala no puede desconocer una doctrina que se ha ido imponiendo lentamente, en el sentido contrario al que veníamos interpretando el precepto citado».

D. Actos favorables y actos de gravamen

Concepto.

El artículo 44 LRJAP se basa en esta distinción para delimitar las distintas consecuencias de la inactividad de la Administración en los procedimientos iniciados de oficio: desestimación de las pretensiones por silencio administrativo en el supuesto de actos favorables, y caducidad del procedimiento administrativo en los actos de gravamen. Según COSCULLUELA MONTANER ¹⁶, «la clasificación formulada por la doctrina alemana diferencia los actos favorables de los de gravamen (o limitativos de derechos), según los efectos de uno u otro signo que produzcan en los derechos e intereses de sus destinatarios. Ejemplo de los actos favorables son las admisiones, autorizaciones, concesiones, subvenciones, etc.; y de los segundos las sanciones, expropiaciones, etc.». PARADA VÁZQUEZ ¹⁷ considera que, por razón de su contenido, es la clasificación de los actos administrativos de mayor relieve, «por cuanto abocan a regímenes jurídicos muy diversos, ocupando un lugar central en la Legislación y en la Jurisprudencia».

Puede parecer que esta distinción es suficientemente clara. Sin embargo GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ RIVAS ¹⁸ ven un *tertius genus* en los procedimientos selectivos de contratistas y de funcionarios públicos. Puede suceder, igualmente, que una actuación administrativa tenga un efecto mixto (por ejemplo, una expropiación que pueda beneficiar a un tercero) o que, iniciada una actuación de gravamen, concluya en beneficio del particular (por ejemplo, una delimitación de bienes de dominio público que mejore a un particular colindante por un ajuste de las mediciones a la realidad, posibilidad mencionada en la STS (CA) de 31 de diciembre de 2003 (p. FERNÁNDEZ VALVERDE) RJ 2003\9437. Centrándonos en ámbitos del procedimiento sancionador, vamos a analizar a continuación dos tipos de actuaciones en las que la aplicación del artículo 44.2 LRJAP resulta problemática.

La reparación de daños.

Numerosos procedimientos administrativos sancionadores, junto a la imposición de la sanción, obligan al responsable a la reparación del daño causado (por ejemplo, demolición de construcción ilegal y/o una indemnización de daños y perjuicios) o, como dice la STC de 25 de julio de 2006 (p. JIMÉNEZ SÁNCHEZ) RTC 2006\252, «la obligación del restablecimiento de la legalidad alterada». Su compatibilidad está recogida expresamente en el artículo 130.2 LRJAP y en el artículo 22.1 RPEPS, si bien con naturaleza jurídica diferente; las medidas sancionadoras derivan del *ius puniendi* del Estado, mientras que las de resarcimiento son resultado de la actividad de limitación o de policía administrativa. Además, estas últimas medidas pueden ser exigidas a través de un procedimiento distinto del sancionador; así se deduce claramente del artículo 22.2 RPEPS, de algunas sentencias (por todas la STSJ de Castilla y León, Burgos (CA) de 6 de junio de 2008 (p. ALONSO MILLÁN) JUR 2008\243263), y del Dictamen del Servicio Jurídico del Estado de 22 de marzo de 1995 ¹⁹. Sin embargo, lo más habitual es que dichas medidas sean impuestas a través de un procedimiento sancionador; según GONZÁLEZ-VARAS ²⁰ «si se exige la reparación del daño junto a la sanción es por meras razones de economía procesal»; no obstante, se plantea el problema de hasta qué punto la caducidad del procedimiento sancio-

nador puede afectar a las mencionadas medidas de resarcimiento. Como línea interpretativa más común, para GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH²¹ «la anulación de la sanción según el TS no determina la nulidad de estas otras medidas de gravamen que las leyes derivan de la realización de la conducta tipificada como infracción administrativa». Así, la STS (CA) de 5 de diciembre de 2001 (p. YAGÜE GIL) RJ 2002\508, aunque confirma la perención del procedimiento sancionador, mantiene la legalidad de la orden de demolición, pues no es una sanción, sino una medida de restauración de la legalidad. La STSJ de Madrid (CA) de 10 de junio de 2008 (p. GONZÁLEZ ESCRIBANO) JUR 2008\283899 declara que la reparación de los daños y perjuicios es totalmente independiente de la sanción. Similar conclusión de procedencia de una demolición se establece en la STS (CA) de 6 de mayo de 2003 (p. GONZÁLEZ GONZÁLEZ) RJ 2003\4555, pero con otra motivación: «...aunque se haya tramitado dentro del marco de un expediente sancionador, la medida de demolición de lo indebidamente construido es independiente de la sanción que se imponga, como así se deduce con claridad de lo dispuesto en el artículo 27.3 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, en el que se dice que la adopción de los oportunos acuerdos (demolición de obras) se hará sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades de todo orden que resulten procedentes. Ello comporta que «el régimen de la caducidad aplicable a la demolición no sea el propio del régimen sancionador... Esta distinción es trascendente en el caso de autos, pues el procedimiento se encuentra en el caso contemplado en la DT 2.ª 2 de la Ley 30/1992 al haberse iniciado durante el plazo de adecuación contemplado en la DA 3.ª –dentro de los 18 meses siguientes a la entrada en vigor de dicha Ley– a los cuales les es de aplicación la normativa anterior», recordando a la vez que en la LPA no estaba regulada la caducidad por inactividad de la Administración (sólo se regulaba la responsabilidad del funcionario). Estos razonamientos de la sentencia llevan a la conclusión de que, una vez superada la mencionada transitoriedad de los 18 meses, la perención del procedimiento sancionador pudiera afectar a la vez al mantenimiento de la orden de demolición, criterio que sigue la STSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 26 de julio de 1999 (p. LOZANO IBÁÑEZ) RJCA 1999\2692, cuando estima que la declaración de caducidad del procedimiento sancionador impide que se efectúe ninguna otra declaración de responsabilidad, por lo que las medidas de restaurar el daño causado o de indemnización de daños y perjuicios deberán exigirse a través de un nuevo procedimiento.

Sin embargo, la mencionada STC de 25 de julio de 2006 admite el mantenimiento de la medida de resarcimiento de la legalidad ordenada en un procedimiento administrativo sancionador, con independencia de lo que pueda ocurrir con la sanción impuesta, centrando el problema en determinar si, al margen de las garantías frente a una sanción, para imponer la medida resarcitoria se hubieran vulnerado o no los derechos a la tutela judicial efectiva y a la utilización de pruebas pertinentes; en definitiva, estima el recurso de amparo exclusivamente en cuanto a la imposición de la sanción, pero no en cuanto a las medidas de restablecimiento de la legalidad. De todo ello se deduce que este criterio puede aplicarse también en los supuestos de caducidad del procedimiento sancionador, de modo que la perención no afecte a las medidas reparadoras, siempre que se hayan adoptado respetando sus propias garantías procedimentales.

El recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad.

Se trata de una institución que constituye una originalidad española en el Derecho Comparado y que plantea graves problemas interpretativos y aplicativos para los iuslaboralistas. Se analiza

en este lugar, aunque sólo en cuanto a la perención, porque en este aspecto recientemente se ha originado un interesante vuelco jurisprudencial.

Según el artículo 123 LSS, todas las prestaciones económicas de la SS que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional ocasionado por el incumplimiento de las medidas de prevención, se incrementarán, según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50 por 100; la responsabilidad de su pago recae en el empresario infractor, no puede ser objeto de seguro alguno ni de pacto de transmisión, cesión o compensación, y es independiente y compatible con cualquier otra responsabilidad, incluso penal.

Aunque el expediente puede ser iniciado a solicitud del interesado, en la gran mayoría de los casos lo es de oficio por el INSS a propuesta de la Inspección de Trabajo y SS. De acuerdo con el Anexo del RD 286/2003, de 7 de marzo, el plazo máximo de resolución y notificación de estos expedientes es de 135 días, y se plantea el problema de si, una vez transcurridos, ha de ser aplicable el régimen del silencio administrativo del apartado 1 (actos favorables) o del 2 (actos sancionatorios o en general de gravamen) del artículo 44 LRJAP.

Para la gran mayoría de la doctrina iuslaboralista (MONTROYA MELGAR, SEMPERE NAVARRO, PURCALA BONILLA, FERNÁNDEZ MARCOS...) ²² la naturaleza jurídica del recargo es mixta, a la vez una prestación y una sanción. La STC de 26 de noviembre (p. LATORRE SEGURA) RTC 1985\158 declara que «constituye una responsabilidad a cargo del empresario extraordinaria y puramente sancionatoria», y son numerosas las sentencias que destacan su naturaleza sancionadora, por todas STS (Social) de 21 de febrero de 2002 (p. IGLESIAS CABERO) RJ 2002\4539, o la naturaleza jurídica mixta, por todas STSJ de Cantabria (Social) de 5 de mayo de 2004 (p. LÓPEZ PARADA) JUR 2004\172877. No es de extrañar que algunas sentencias, transcurrido dicho plazo, declaren la caducidad de estos expedientes; por todas la STSJ de Cataluña (Social) de 3 de marzo de 2004 (p. PRADA MENDOZA) AS 2004\1848.

Sin embargo el TS se está pronunciando recientemente en sentido contrario en diversas sentencias dictadas en recursos de casación para la unificación de doctrina de la Sala de lo Social: de 9 de octubre de 2006 (p. SOUTO PRIETO) RJ 2006\6532, de 21 de noviembre de 2006 (p. CALVO IBARLUCEA) RJ 2006\9296, de 5 de diciembre de 2006 (p. MARTÍNEZ GARRIDO) RJ 2006\8188, de 12 de febrero de 2007 (p. BOTANA LÓPEZ) RJ 2007\1015, de 3 de julio de 2007 (p. VIROLES PIÑOL), RJ 2007\6858 y de 27 de enero de 2009 (p. AGUSTÍ JULIA) JUR 2009\112361. Según la nueva doctrina el incumplimiento del plazo de 135 días no produce la perención, ya que el recargo no implica la imposición de una sanción al empresario infractor, sino el reconocimiento de un derecho patrimonial a favor de la víctima o sus beneficiarios; el recargo no deriva de la potestad sancionatoria de la Administración, sino del incumplimiento de las obligaciones que el empresario asume como consecuencia del contrato de trabajo. No estamos en el marco de una relación bilateral Administración-infractor sino en el marco más complejo de la denominada actividad arbitral de la Administración, en la que ésta decide una controversia entre dos privados, por lo que es aplicable la regla del apartado 1.º del artículo 44 LRJAP, es decir, la desestimación por silencio administrativo y no la caducidad del procedimiento. A la misma conclusión llega la STS (Social) de 2 de octubre de 2008 (p. DE CASTRO FERNÁNDEZ) RJ 2008\6968, que atribuye naturaleza mixta a la institución, pero

destacando sobre la vertiente sancionatoria la faceta de indemnización adicional satisfecha en forma prestacional atípica.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

A. La proliferación de procedimientos sancionadores

En los procedimientos administrativos sancionadores podemos distinguir varios grupos normativos, además de la regulación común contenida en la LRJAP y el RPEPS, y que analizamos a continuación:

- a) Procedimientos sancionadores ordinarios sectoriales. Son muy numerosos (aguas, patrimonio histórico, defensa de la competencia, transportes terrestres, protección de datos...).
- b) Procedimientos sancionadores especiales. De acuerdo con las DD.AA. 5.^a, 7.^a y 8.^a bis LRJAP, los procedimientos sancionadores tributarios, por infracciones en el orden social y en materia de tráfico y seguridad vial, se rigen por sus propias normas específicas; la LRJAP y el RPEPS son de aplicación supletoria cuando no exista norma, sea del rango que sea, en esos ordenamientos. No obstante, respecto a la materia de tráfico y seguridad vial es de señalar que la reforma introducida por Ley 18/2009, de 23 de noviembre de 2009, y que otorga este rango especial, entrará en vigor a los seis meses de su publicación, es decir, el 24 de mayo de 2010.
- c) Procedimientos sancionadores de las CC.AA. Según las SSTC 87/1985, de 16 de julio (p. TOMAS Y VALIENTE) RTC 1985\87 y 50/1999, de 6 de abril (p. VIVER PI-SUNYER) RTC 1999\50, entre otras, las CC.AA. pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencias sobre la materia sustantiva de que se trate, se acomoden a las garantías constitucionales, y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1.º CE). Puede regularse, bien en una norma básica exclusiva de la potestad sancionadora, a la que se remiten sus procedimientos sectoriales (como sucede en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, del País Vasco), o bien en una regulación conjunta con otras competencias (así, en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra).
- d) Las Ordenanzas de la Administración Local. Después de los discutibles artículo 2.2 y DA Única RPEPS, la STC 132/2001 (p. CACHÓN VILLAR) RTC 2001\132 (y, en el mismo sentido, las STC 193/2003 y 25/2004) ha marcado las pautas para el ejercicio del *ius puniendi* de las Corporaciones Locales, recogiénose en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, que modifica los artículos 127 y 129 LRJAP y el Título XI de la LBRL. Estas normas se refieren solamente a la tipificación y calificación de las infracciones y a los límites de las cuantías sancionatorias, no afectando a otros aspectos procedimentales.

- e) Finalmente hay que hacer mención a las normas sancionadoras comunitarias, si bien no existe un procedimiento administrativo sancionador, y ni siquiera un procedimiento administrativo comunitario, sino normas aisladas, por ejemplo, en el Reglamento 1/2003 sobre derecho de la competencia.

La proliferación de procedimientos es «contraria al principio de seguridad jurídica y de igualdad de los ciudadanos» según PARADA VÁZQUEZ²³; para CABALLERO SÁNCHEZ²⁴ «la eclosión del procedimiento sancionador es grave»; a ello hay que añadir, como destaca GARCÍA SANZ²⁵, que «la práctica administrativa actual revela una preocupante falta de uniformidad en la forma en que los órganos administrativos aplican la normativa reguladora de la caducidad».

B. La regulación común

Mientras que la derogada LPA establecía, de modo sucinto, un procedimiento sancionador, es evidente que el legislador de la LRJAP no ha querido regularlo en el Título IX «De la potestad sancionadora» (arts. 127 a 137). Se rompe así una tendencia unificadora, ya que el RPEPS sólo es aplicable en defecto total o parcial de los procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas estatales, autonómicas o locales.

Como dice GONZÁLEZ PÉREZ²⁶ «si, de los muchos defectos de la desdichada Ley 30/1992, se me preguntara por los dos más importantes, diría que son éstos: la voladura del procedimiento administrativo sancionador general o común, regulado en los artículos 133 a 137 LPA, y la pulverización de la simplicísima regulación del procedimiento administrativo contenida en los artículos 94 y 95 LPA». Para HINOJOSA MARTÍNEZ²⁷ las normas de dicho Título, ni son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, ni son procedimiento administrativo común, es decir, que no desarrollan el artículo 149.1.18.º CE, sino que más bien lo que desarrollan es el artículo 149.1.1.º CE en cuanto condiciones básicas garantizadoras de la igualdad de todos los españoles frente al *ius puniendi* de cualquier Administración.

La caducidad del procedimiento administrativo sancionador causada por la inactividad de la Administración no estaba regulada en la LPA, pues su artículo 99 sólo se refería a la paralización de un expediente por causa imputable al administrado. Hasta entonces solamente alguna normativa sectorial regulaba las consecuencias de la inactividad de la Administración, si bien por vía jurisdiccional se venía aplicando con diversidad de matizaciones, y no en todos los casos, como reflejo de los principios del Código Penal. La primera redacción de la LRJAP, Ley 30/1992, profundiza en este aspecto, apareciendo la caducidad como derivada del deber de resolver y en conexión con el silencio administrativo, cuya regulación, como señala SANTAMARÍA PASTOR²⁸ «no está en la categoría de lo problemático, de lo discutible o de lo difícil: es, sin paliativos, un desastre». La reforma por Ley 4/1999 solucionó algunas deficiencias; según GÓMEZ PUENTE²⁹ «la reforma ha simplificado notablemente la regulación de esta clase de perención»; no obstante, SANTAMARÍA PASTOR³⁰ opina que en este aspecto el tratamiento legislativo «no es claramente malo, pero sí manifiestamente mejorable».

Sin embargo, nos encontramos con tres problemas. El primero consiste en que el RPEPS, que se publicó durante la vigencia de la primera redacción de la LRJAP, no ha sido adaptado de acuerdo con la reforma, siendo evidente el desfase en la materia que tratamos, por lo que su regulación ha de entenderse corregida en aplicación de la jerarquía normativa. El segundo es la dispersión de la regulación de la caducidad dentro de la misma LRJAP; no hay referencia a ella en el Título IX, hay que acudir al Título IV «De la actividad de las Administraciones públicas» dentro del cual se regula la «obligación de resolver» (art. 42) y las consecuencias por la «falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio» del artículo 44, cuyo apartado 2 en su actual redacción por Ley 4/1999 resulta esencial para el tema que examinamos, puesto que se refiere directamente a «los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras», aunque a su vez se remite a lo establecido en el artículo 92. Según NIETO GARCÍA ³¹ «en términos generales puede afirmarse que el progreso que ha significado la positivación normativa del régimen de prescripciones y perenciones se encuentra afeado por las lagunas que ha dejado abiertas y por su innecesario barroquismo». El tercer problema, como señalan GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ RIVAS ³² consiste en que nos encontramos con «una ley básica que, sin embargo, no especifica qué parte de ella tiene este carácter». «La Ley 4/1999, inexplicablemente, ha pasado de largo junto a este problema cuya importancia es indiscutible»; es más, ha sembrado la confusión con la DA 17.^a (sobre órganos consultivos), único precepto cuyo carácter básico se declara expresamente. Ello no ha sido obstáculo para que el TS haya declarado «precepto básico» al contenido en algún artículo concreto que examina en cada caso, como, por ejemplo, el artículo 43.2 LRJAP en el FD 5.º de STS (CA) de 28 de enero de 2009 (p. PECES MORATE) JUR 2009\99415, en interés de ley.

El artículo 42.1 LRJAP establece que la «Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación». Según su apartado 2: «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». Y en el 3.º: «Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses». Se ha planteado el problema de la conexión de este precepto con el artículo 102.5 de la misma LRJAP que establece: «Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo»; pero, como aclara la STS (CA) de 24 de febrero de 2010 (p. MARTÍNEZ-VARES), JUR 2010\73904, es preferente la normativa específica del procedimiento sancionador contenida en el Título IX LRJAP y el RPEPS, que tienen establecido el plazo de seis meses.

Según CANTERO MARTÍNEZ ³³ «la nueva regulación de la LRJAP se planteó como uno de sus objetivos principales el de garantizar que los ciudadanos pudieran obtener una respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtuvieran en el plazo establecido». Como señala VILLAR ROJAS ³⁴, «lo ideal sería que las Administraciones resolvieran dentro de plazo, pero la realidad es tozuda y muestra lo contrario». Junto al «modo normal» de finalizar el procedimiento, el mismo artículo 42 menciona los «modos anormales», que son la prescripción, la renuncia del derecho, la caducidad del procedimiento, el desistimiento de la solicitud y la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento. La Administración está exceptuada de esa obligación en los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio y los procedimientos relativos al ejercicio de derechos

sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración. Evidentemente, por su misma naturaleza, algunas de estas modalidades no son aplicables en el ámbito del Derecho administrativo sancionador.

III. EL PLAZO DE CADUCIDAD

A. Regulación de los plazos máximos

Como dice GARBERÍ LLOBREGAT³⁵, «el ordenamiento jurídico permite a los titulares de la potestad sancionadora la persecución de la conducta antijurídica durante un determinado espacio de tiempo (el de prescripción), pero una vez iniciados los trámites necesarios para acometer dicho enjuiciamiento y la represión, éstos deberán necesariamente finalizar en otro plazo considerablemente inferior (el de caducidad)». Según la SAN (CA) de 9 de junio de 2008 (p. SANTOS CORONADO) JUR 2008\223391, «la institución de la caducidad tiene su razón de ser en la previa fijación de un plazo, al que queda supeditada la actuación a la que se refiere, en el que inicio y finalización de dicha actuación aparecen fatalmente unidas». En el artículo 42.2 y 3 LRJAP se regulan los plazos máximos a que deben someterse todos los procedimientos administrativos, desde su inicio, sea de oficio o a instancia de parte, hasta la notificación de la resolución expresa. Rige para cada procedimiento el plazo establecido en sus propias normas reguladoras, y no podrá ser superior a seis meses, salvo que lo establezca una norma con rango de ley o así venga previsto en norma comunitaria europea; si la norma reguladora no fija plazo máximo, será de tres meses. No obstante, para los procedimientos sancionadores el RPEPS es la norma supletoria en defecto total o parcial de los procedimientos específicos, y en su artículo 20.6 se establece el plazo de seis meses, por lo que entendemos que es éste, y no el de tres meses, el que debe aplicarse en defecto de norma expresa, como expone la mencionada STS (CA) de 24 de febrero de 2010, si bien, como el RPEPS no ha sido actualizado después de la Ley 4/1999, ha de ser interpretado de acuerdo con el sentido de ésta, de modo que el plazo de seis meses debe referirse hasta la notificación de la resolución expresa, y han de suprimirse las referencias al artículo 43.4 LRJAP en su anterior redacción, sustituyéndolas por el artículo 44.2 en su actual redacción, desapareciendo así el llamado «plazo de gracia» de 30 días.

Son muy variados los plazos de caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores en las diversas regulaciones. A título de ejemplo señalaremos: plazos iguales al general de seis meses: en las infracciones en el orden social, si bien con la especialidad que comentaremos (art. 20.3 RGISOS); en las tributarias (art. 211.2 LGT); en materia de costas, en el artículo 194.15 RLCOS cuando la Administración General del Estado sea competente; en materia de protección de datos, LO 15/1999 por aplicación supletoria del RPEPS. Plazos superiores a seis meses: por ejemplo, en materia de tráfico, un año en el artículo 92.3 LTr (según redacción por Ley 18/2009); un año también en materia de transportes terrestres (arts. 145 y 146 LOTT). La Ley de Seguridad Aérea 21/2003 (art. 41 y ss.) distingue: 18 meses para las infracciones muy graves y graves, nueve meses para las leves. Según GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS³⁶, «se aprecia una tendencia a ampliar el plazo de duración de los procedimientos sancionadores a un año, aparentemente con el único objeto de evitar la caducidad».

En cuanto al procedimiento sancionador simplificado, el artículo 24.4 RPEPS establece que «deberá resolverse en el plazo máximo de un mes desde que se inició»; interpretado en el sentido de la reforma por Ley 4/1999 ese pequeño plazo deberá referirse desde la iniciación hasta la notificación de la resolución, plazo «breve quizás, pero legal» como dice la SJCA n.º 15 de Madrid de 12 de noviembre de 2001, magistrado-juez PALACIOS GRIJALVO, s/ref. en un caso en que declara aplicable la perención. Es un plazo supletorio, de modo que si un procedimiento tiene otro regulado expresamente será de preferente aplicación; así sucede, por ejemplo, en materia de extranjería, ya que el artículo 135 RLOE señala un plazo de caducidad de dos meses en su procedimiento simplificado.

Ante la multiplicidad de plazos, el artículo 42.4 LRJAP establece que «en todo caso las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo». Como dicen GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ RIVAS³⁷, «se encarece a las Administraciones públicas a que redoblen sus esfuerzos para orientar a los ciudadanos en ese laberinto».

B. Ampliación del plazo máximo para resolver

El plazo determinado en el correspondiente procedimiento puede resultar insuficiente por numerosas circunstancias. Es cierto que el artículo 42.6 LRJAP admite el acuerdo de ampliación del plazo máximo, pero se plantea el problema de si se permite hasta el doble según esa norma o sólo hasta la mitad más según artículo 49.1 LRJAP, en aparente incongruencia normativa que salvan GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO³⁸ indicando que mientras el primero se refiere a la duración total de los procedimientos, el 49.1 se refiere a la ampliación del plazo para cumplir un trámite determinado. La STS (CA) de 18 de octubre de 2006 (p. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA) RJ 2006\6643, en un supuesto en que la suma de los plazos parciales del procedimiento se aproxima a los seis meses del total de caducidad, precisándose por circunstancias especiales la ampliación de algunos plazos parciales, establece que «la suma de estas ampliaciones parciales podrá implicar, en los casos citados, la correlativa extensión del tiempo de seis meses».

La posibilidad de ampliación está casi en desuso, pues no sólo añade otra complicación en la tramitación, sino que se arriesga a que sea declarada improcedente en vía revisoria, pues debe tratarse como medida excepcional, motivada y «sólo una vez agotados todos los medios a disposición disponibles», no admitiéndose para plazos ya vencidos (art. 49.3 LRJAP). Así, la SAN (CA) de 1 de febrero de 2008 (p. VEIGA NICOLE) JUR 2008\55268, declara la perención al ser extemporánea la resolución del procedimiento sancionador, ya que la ampliación se motivó porque el instructor necesitaba más tiempo para valorar las alegaciones. No obstante, existe una ampliación automática en todos los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como –y esto puede afectar al procedimiento sancionador– «aquellos que, tramitándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España» (art. 49.2 LRJAP); si bien, por la ubicación del precepto, esta ampliación se refiere a determinados trámites, no a la duración total del procedimiento. También se considera improceden-

te una ampliación del plazo para resolver en la STSJ (CA) de La Rioja de 28 de febrero de 2002 (p. DÍAZ ROLDÁN) RJCA 2002\605, ya que la resolución de ampliación se dictó cuando el expediente ya había caducado, si bien podríamos precisar que el expediente más bien devino caducado porque no se estimó con efecto suspensivo una determinada petición de informes.

Tan sorprendente es que a veces se hayan podido resolver los expedientes dentro de plazo que, a título anecdótico, observamos que en la SAN (CA) de 16 de abril de 2008 (p. TESO GAMELLA), JUR 2008\141981, la parte recurrente aduce como causa de nulidad que la Administración ha incurrido en desviación de poder, pues su actuación ha sido precipitada para evitar la perención; el FD 4.º rebate contundentemente: «la celeridad en la sustanciación del procedimiento no comporta ni desviación de poder, ni irregularidad alguna, salvo que para alcanzar tal fin se hubiera incurrido en defectos de procedimiento invalidantes», lo que no ocurre en el caso examinado.

C. Las actuaciones previas de comprobación

Según el artículo 12 RPEPS, antes de la iniciación del procedimiento sancionador, se podrán realizar «actuaciones previas» –lo que el artículo 69.2 LRJAP llama «periodo de información previa»– con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación. Para GARBERÍ LLOBREGAT³⁹ es «una especie de filtro a la indiscriminada incoación de los procedimientos sancionadores, impidiendo que cualesquiera *notitia criminis*, fundada o no, haya de ocasionar en todo caso la apertura del expediente sancionador». SANTAMARÍA PASTOR⁴⁰ opina que «desnaturaliza el procedimiento sancionador, por cuanto las actividades indagatorias que se realizan en esta supuesta fase previa se llevan a cabo completamente al margen de las garantías y del principio de contradicción que constituye la justificación misma del procedimiento». Sin embargo, para SÁNCHEZ MORÓN⁴¹ «estas actuaciones tienen su justificación por las consecuencias desfavorables para el crédito o la estimación de las personas que suele suponer la instrucción de un expediente sancionador en su contra, al igual que sucede con los procesos penales. Pero, lógicamente no son necesarias si los indicios de infracción son claros», y a continuación el mismo autor destaca dos características fundamentales: su apertura no interrumpe el plazo de prescripción ni implica el inicio del cómputo del plazo para resolver el procedimiento. En cuanto a la primera, GARBERÍ LLOBREGAT⁴² reconoce que, a pesar de los antecedentes jurisprudenciales basados en el régimen de prescripción del Código Penal, en el momento presente, y con carácter general, la iniciación de las actuaciones previas no interrumpe la prescripción de la infracción pues, «en último término, las actuaciones previas sólo sirven para preordenar la decisión sobre la apertura o no del procedimiento sancionador».

Uno de los objetivos de las actuaciones previas puede consistir en obtener la identificación y el domicilio del presunto infractor, lo que tiene especial trascendencia en determinadas infracciones de tráfico en las que el agente denunciante no ha estado en contacto con el conductor del vehículo. A estos efectos, y de modo excepcional, el artículo 92.2 LTr establece que «la prescripción se interrumpe por cualquier actuación administrativa de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada a averiguar su identidad o domicilio (del conductor) y se practique con otras Adminis-

traciones, Instituciones y Organismos». En la redacción anterior a la reforma por Ley 18/2009, la LTr decía sobre esa averiguación que «se practique con proyección externa a la dependencia en que se origine», inciso final que viene a decir que las averiguaciones por los archivos, medios informáticos o similares en la dependencia administrativa no interrumpen la prescripción, pero sí, por ejemplo, el requerimiento efectuado al propietario del vehículo afectado, o la solicitud de datos a otro organismo administrativo distinto.

Por lo general los ordenamientos sectoriales y de las CC.AA. no determinan ningún plazo para la realización de estas actuaciones previas, y ni siquiera ningún requisito formal, pudiendo realizarse al margen del conocimiento del interesado, lo que, en definitiva, puede significar la apertura de un portillo para burlar los plazos de caducidad. Como excepciones, por ejemplo, el artículo 64 de la Ley Foral 15/2004 del Gobierno de Navarra establece que su plazo de duración será de un mes, si bien «salvo acuerdo expreso de prórroga por otro u otros plazos», lo que en caso de abuso puede desvirtuar el sentido de la limitación. En materia de consumo, el artículo 18 del RDDC determina que si, una vez «finalizadas las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, hubieran transcurridos seis meses sin que la autoridad competente hubiera ordenado incoar el oportuno procedimiento» se produce la caducidad, que en este caso no es perención sino caducidad de la acción.

Por su detallada regulación cabe destacar la referida a las actuaciones previas de comprobación de las infracciones administrativas en el orden social. El artículo 14.2 LOIT establece que «las actuaciones comprobatorias no se dilatarán por espacio de más de nueve meses, salvo que la dilatación sea imputable al sujeto a inspección; y, así mismo, no se podrán interrumpir por más de tres meses»; el artículo 17 del ROFIT establece el requisito formal de anotación en el Libro de Visitas (lo que a su vez sirve de conocimiento del interesado) y el cómputo de los mencionados plazos en los diversos supuestos; es de señalar que, a diferencia de la regla general y de sus mismos antecedentes inmediatos, según el artículo 7.2 RGISOS «el inicio de actuación administrativa con conocimiento formal del sujeto pasivo conducente a la comprobación de la infracción o de la deuda» constituye uno de los supuestos de interrupción de los plazos de prescripción. Y según el artículo 9.2 del mismo RGISOS, el incumplimiento de los mencionados plazos de nueve o tres meses produce tres efectos (aparte de la eventual responsabilidad del funcionario actuante):

- 1.º Que «decaerá la posibilidad de extender acta de infracción o de liquidación como consecuencia de tales actuaciones previas».
- 2.º Que carece de eficacia la mencionada interrupción del plazo de prescripción, y
- 3.º Que, siempre que no lo impida la prescripción, se podrán promover nuevas actuaciones de comprobación referentes a los mismos hechos y extender, en su caso, las actas que procedan; no obstante «las comprobaciones efectuadas en las actuaciones inspectoras previamente caducadas, tendrán el carácter de antecedentes para las sucesivas, haciendo constar formalmente tal incidencia». Por la similitud de efectos con la perención, podemos decir que nos encontramos ante una auténtica caducidad, si bien referida a las actuaciones previas y no al procedimiento.

En materia de protección de datos, el artículo 122 del RD 1720/2007 establece que las actuaciones previas tendrán una duración máxima de 12 meses a contar desde la fecha de entrada en la AEPD de la denuncia o petición razonada, o en caso de no existir, desde que el Director de la Agencia acordase la realización de dichas actuaciones, y «el vencimiento del plazo sin que haya dictado y notificado acuerdo de inicio de procedimiento sancionador producirá la caducidad de las actuaciones previas».

El hecho de que en la mayoría de los ordenamientos sancionadores no se establezca un plazo para la realización de la actuaciones previas no quiere decir que la Administración pueda prolongarlas abusivamente. La STS (CA) de 27 de febrero de 03 (p. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA) RJ 2003\2518 apunta la improcedencia de que «la Administración dilatase injustificada o irracionalmente el momento de formular acusación cuando tiene todos los elementos de juicio para sustentarla» y según la STSJ de Galicia (CA) de 5 de mayo de 2005 (p. CIBEIRA YEBRA-PIMENTEL) RJCA 2006\33 se considera que la duración de las actuaciones previas debe tener un plazo prudencial que no podrá demorarse de forma injustificada. La SAN (CA) de 10 de junio de 2008 (p. LESMES SERRANO) JUR 2008\211994 analiza unas actuaciones previas que, sin revestir especial complejidad, durante los dos primeros meses aportaron datos suficientes para tomar una decisión sobre el inicio del procedimiento, hecho que se produjo después de otros 11 meses de inactividad; se procede en definitiva a la anulación del procedimiento sancionador por actuación fraudulenta de la Administración en las actuaciones previas. La SAN (CA) de 14 de enero de 2010 (p. GUERRERO ZAPLANA) reconoce como válida la doctrina que considera aplicable el fraude de ley del artículo 6.4 CC cuando se pretende burlar la aplicación del artículo 42.2 LRJAP mediante la utilización espuria de solicitudes de información o diligencias previas con el objeto de evitar la caducidad del expediente sancionador, si bien en el caso concreto no la aplica por considerar justificado el aparente plazo excesivo utilizado por la AEPD ante el aumento del volumen de trabajo.

Una vez terminadas estas actuaciones se plantea el problema de si, a pesar de los indicios claros, racionales y suficientes de la existencia del ilícito, la Administración tiene la facultad discrecional para ordenar o no la iniciación del procedimiento sancionador, o por el contrario es su deber iniciarlo. GÓMEZ PUENTE⁴³ efectúa un detallado examen doctrinal y jurisprudencial, resultado del cual opta por el criterio de que nos encontramos ante un acto reglado, sin perjuicio de rechazar denuncias apócrifas o carentes de fundamento. Opinión que comparto como regla general, si bien hay que recordar la excepcionalidad en cuanto a las sanciones administrativas en el orden social, que puede servir de pauta por analogía en otros ordenamientos. El artículo 49 TRLISOS establece que la Inspección de Trabajo y SS, «cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores, podrá advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento sancionador». Según PÉREZ ESPINOSA⁴⁴, «la existencia de este poder discrecional del Inspector de Trabajo implica que la Administración renuncia a su derecho a sancionar todas las infracciones laborales... ya que en ocasiones la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores encuentra un mayor grado de eficacia en la aplicación de medidas intimidatorias que compelan al empresario o sujeto responsable al cumplimiento de la norma infringida, en lugar de imposición de una sanción que en modo alguno puede garantizar el restablecimiento del derecho violado». Según NIETO GARCÍA⁴⁵ «la experiencia enseña que en determinadas infracciones una advertencia –acom-

pañada de una ilustración sobre la conducta futura— es mucho más eficaz que la sanción a secas», si bien el mismo autor advierte al legislador que «no deben ser calificadas de infracción ni, por ende, conminadas con sanción las conductas de contenido antijurídico mínimo, puesto que el costo administrativo del aparato represivo de control y sanción, así como el costo social de la irritación producida por su uso (o el desprestigio producido por su tolerancia) son mayores que los beneficios esperados por su establecimiento».

D. El *dies a quo*

1. Regla general

Según el artículo 42.3.a. LRJAP en los procedimientos iniciados de oficio, el plazo establecido para el cumplimiento de la obligación de resolver contará desde la fecha del acuerdo de iniciación, y el artículo 11.1. RPEPS establece que «los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia». Estas peticiones no vinculan al órgano competente para dictar el acuerdo, si bien, según el artículo 11.2 RPEPS, deberá comunicar al órgano que la hubiere formulado los motivos por los que, en su caso, no procede su iniciación; y si se tratare de denuncia, «deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación»; en este último caso, no es preceptivo exponer la motivación.

El acuerdo de iniciación requiere unos contenidos mínimos establecidos en el artículo 13 RPEPS referidos por un lado a la imputación provisional y por otro lado a las garantías del administrado, debiendo, en su caso, indicarse si se sigue el procedimiento abreviado (art. 23 RPEPS). La información sobre los plazos de resolución, prevista en el artículo 42.4 LRJAP, deberá constar en la notificación al interesado del acuerdo de iniciación. Según GARBERÍ LLOBREGAT ⁴⁶ dicho acuerdo equivale «a un trasunto de lo que en materia procesal penal constituyen a un tiempo la querrela (art. 277 LECr) y el auto de procesamiento (art. 384 LECr) asemejándose más a este último». Por ser un acto eminentemente formal, la STS (CA) de 12 de abril de 2000 (p. SOTO VÁZQUEZ) RJ 2000\4442, no admite como *dies a quo* la fecha en que el Pleno del Consejo Regulador de la Denominación de Origen «Rioja» acordó iniciarlo, sino el día posterior en que se formalizó documentalmente el acuerdo con los requisitos del artículo 13 RPEPS. Son numerosas las sentencias que ratifican como *dies a quo* el del mencionado acuerdo, y no el día de su notificación a los imputados. Así, por todas, SAN (CA) de 11 de septiembre de 2008 (p. BENITO MORENO) JUR 2008\307331, y las que cita en idéntico sentido, «pues desde ese momento la Administración ya está legitimada para realizar actuaciones, siendo a partir de dicha fecha desde la que el plazo de caducidad debe computarse». No obstante, el artículo 48.2 LRJAP, al regular de un modo general los cómputos de los términos y plazos, establece que «si el plazo se fija por meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que se produzca la notificación o publicación del acto...»; se plantea así una aparente

incongruencia, optándose por la regla del artículo 42.3 LRJAP como regla especial y «el artículo 48.2 de la misma Ley no rige para el plazo que para evitar la caducidad ha de observar la Administración, sino para el que haya de observar después aquel a quien se notifica el acto de que se trate», según la STS (CA) de 28 de mayo de 2008 (p. MENÉNDEZ PÉREZ) RJ 2008\5426.

Según la STS (CA) de 2 de marzo de 2004 (p. FERNÁNDEZ VALVERDE) RJ 2004\2493, se trata de un acuerdo de eficacia inmediata del artículo 57.1 LRJAP, y no la demorada del siguiente apartado del mismo precepto, «pues el contenido del acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador lo que impone es la eficacia inmediata, sin quedar la misma demorada a la notificación del inculpado»; esta eficacia inmediata permite al instructor del expediente sancionador, sin necesidad de que la notificación al imputado se hubiere materializado, realizar cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos. Tanto para esa Sentencia como para la STSJ de Andalucía, Granada (CA) de 5 de mayo de 2008 (p. PONTE FERNÁNDEZ) JUR 2008\377690, «a diferencia del plazo de prescripción, no puede considerarse como *dies a quo* del plazo de caducidad el de comisión de la infracción o conocimiento de la misma, sino la fecha del acuerdo de incoación».

Para GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO ⁴⁷ el acuerdo de iniciación debe registrarse (o usar otros medios equivalentes) para que la fecha quede autenticada, igual que se hace para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, pues de lo contrario se «pondría en manos de la Administración actuante el anticipar o atrasar a su antojo el *dies a quo* en tanto no haya un acto del que tenga constancia el interesado». Pero esta cautela contra una posible picaresca no está contenida en ninguna norma.

2. Principales especialidades

Tributario.

En el procedimiento sancionador tributario no es la fecha del acuerdo de iniciación, sino la fecha de su notificación al interesado la que determina el *dies a quo*, ya que el artículo 209.1 LGT establece: «El procedimiento sancionador en materia tributaria se iniciará siempre de oficio, mediante la notificación del acuerdo del órgano competente». Así se repite en el artículo 22.1 del RGRST, y por si hubiera dudas, el artículo 211.2 LGT establece que el procedimiento sancionador en materia tributaria deberá concluir en el plazo máximo de seis meses «contados desde la notificación de la comunicación de inicio del procedimiento». Se trata, según MARTÍN QUERALT ⁴⁸, «de una singularidad inexplicable del procedimiento sancionador en materia tributaria».

Orden social.

En el procedimiento sancionador por infracciones en el orden social el acuerdo de iniciación es sustituido por el acta de infracción levantada por un Inspector de Trabajo y SS o por un Subinspector

de Empleo y SS [arts. 52.1 a) TRLISOS y 13.1 RGISOS]; el contenido de las actas está regulado en el artículo 14 RGISOS, y es similar al mencionado del artículo 13.1 RPEPS con la particularidad de que el funcionario que levanta el acta asume las funciones de instructor del expediente (art. 18.3 RGISOS). La STS (CA) de 12 de noviembre de 2001 (p. XIOL RÍUS) RJ 2002\7789, en interés de ley, declara que el *dies a quo* en estos procedimientos es la fecha del acta. Excepcionalmente, el procedimiento de imposición de sanciones leves y graves a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones de SS se inicia por la correspondiente entidad gestora, y aunque la redacción del artículo 37 RGISOS puede dar lugar a dudas, se deduce sin dificultad que no es la notificación al inculpado, sino el acuerdo de iniciación de la entidad gestora, el que determina el *dies a quo*.

Tráfico.

Por lo que respecta a las denuncias, en general, el *dies a quo* no es el de la denuncia de los hechos, «sino el de la fecha de la Resolución en la que se acordó, tras las oportunas actuaciones previas, iniciar el expediente sancionador», según la STS (CA) de 26 de junio de 2008 (p. ROBLES FERNÁNDEZ) RJ 2008\4302. No obstante, en las infracciones de tráfico, como resume DE DIEGO DÍEZ ⁴⁹, «el TS diferencia dos supuestos: aquel en que la notificación del boletín de denuncia se hace en el acto al presunto infractor y aquel en que el supuesto infractor es desconocido y es necesario identificarle previamente. En el primer caso la notificación del boletín de denuncia es el acto que genera el inicio del plazo de caducidad, mientras que en el segundo ha de estarse a la fecha del acuerdo de incoación una vez conocida la identidad del presunto infractor». En el mismo sentido la STS (CA) de 15 de noviembre de 2000 (p. SOTO VÁZQUEZ) RJ 2000\10064. Esta doble alternativa está expresamente regulada en el artículo 73 LTr (según redacción por Ley 18/2009) y artículo 3.º y concordantes del RD 320/1994 del RPST.

Transportes terrestres.

En materia de transportes terrestres el RLOTT no contiene una norma semejante a la de Tráfico; su artículo 205 sólo se refiere a la iniciación de oficio, no dando valor de *dies a quo* a la notificación de la denuncia en el acto de su constatación por un agente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autonómicas o Locales; sin embargo, la STS (CA) de 23 de mayo de 2001 (p. GONZÁLEZ GONZÁLEZ) RJ 23 de mayo de 2001, extiende los efectos de *dies a quo* a la notificación de la denuncia, igual que en el RPST, cuando los agentes se entiendan directamente con los hipotéticos infractores, ya que el artículo 207 RLOTT establece unos requisitos del boletín de denuncia que equivalen al acuerdo de iniciación pues «si bien formalmente no puede hablarse de procedimiento, sí que lo hay materialmente, al concurrir todos los elementos objetivos y subjetivos para ello». De todos modos entiendo que esta interpretación no está de acuerdo con los principios del ordenamiento sancionador por ser extensiva; de hecho no ha sido recogida en las posteriores modificaciones del artículo 205 RLOTT (la última por RD 1225/2006), y es criticada en la SJCA n.º 1 de Córdoba de 12 de abril de 2005 (Magistrado-Juez PÉREZ JIMÉNEZ) s/ref. Sin embargo, es mantenida por la STS (CA) de 4 de junio de 2004 (p. ESPÍN TEMPLADO) RJ 2004\3879; es más, la extiende a un caso en que el titular del vehículo era distinto al conductor al que se le notifica la denuncia, argumentando que la denuncia

notificada al conductor llegará por su conducto al titular de vehículo, lo que, como señala DE DIEGO DíEZ ⁵⁰ es una aplicación analógica con lo dispuesto en el artículo 59.2 LRJAP en relación con la notificación en el domicilio del interesado a persona distinta del mismo.

E. La caducidad interna

Según el artículo 6.2 RPEPS, «transcurridos dos meses desde la fecha en que se inició el procedimiento sin haberse practicado la notificación de éste al imputado, se procederá al archivo de las actuaciones, notificándose al imputado, sin perjuicio de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir». CABALLERO SÁNCHEZ ⁵¹ opina que «la ausencia de la denominación expresa como perención no exime del supuesto de poseer esa naturaleza» y para NIETO GARCÍA ⁵² el precepto que analizamos «incorpora una variante adicional de perención». Según GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH ⁵³ «parece que también al supuesto del mencionado artículo 6.2 RPEPS es aplicable el artículo 92.3 LRJAP: esta caducidad del procedimiento no lleva consigo, por sí sola, la prescripción de la infracción, por lo que sería posible volver a iniciar el expediente sancionador».

Se ha objetado que este precepto no desarrolla ningún otro de la LRJAP, pero la STSJ de Murcia (CA) de 31 de marzo de 2000 (p. GUTIÉRREZ LLAMAS) RJCA 2000\697, rechaza las alegaciones de la falta de cobertura legal del precepto reglamentario, así como de su inaplicación a la Comunidad de Murcia aunque ésta hubiera regulado los procedimientos sancionadores sin mencionarlo. La STSJ (CA) de Extremadura de 16 de febrero de 1999 (p. OLEA GODOY) RJCA 1999\5100, excluye del cómputo de los dos meses los periodos de retraso imputables a la conducta retardataria del imputado que impidieron una notificación dentro de plazo.

F. El *dies ad quem*

1. Regla general

La reforma de LRJAP por Ley 4/1999 ha efectuado un vuelco sustancial respecto a la legislación anterior. El *dies ad quem* no es ya el día de la resolución sancionadora, sino el día de su notificación. Así se deduce de la literalidad del artículo 42.2 y 5 y del artículo 44 LRJAP. CABALLERO SÁNCHEZ ⁵⁴ estima que este cambio «traduce la necesidad de construir el sistema administrativo desde la óptica del ciudadano... Naturalmente esta reforma tiene su precio, pues de un lado, obliga a los entes públicos a extremar su diligencia en el impulso de los trámites, dejando margen suficiente para poder practicar en forma la notificación final y, de otro "invita" a los ciudadanos a "escabullir" por todos los medios las notificaciones "indeseables", con la esperanza de ganar la perención en ese margen». SANTAMARÍA PASTOR ⁵⁵ manifiesta que es «una previsión introducida en la refor-

ma de 1999 que, por más prudente y oportuna que sea, me parece vergonzante, en cuanto muestra inequívoca que es de la viciosa práctica de antedatar las resoluciones; una práctica que no es sólo de la Administración, pero que en ésta, recordémoslo, puede constituir un delito de falsedad en documento público».

Además de ser incongruente con el criterio seguido para el acuerdo de iniciación, entiendo que la reforma ha planteado más problemas que soluciones. No es que niegue la importancia de la notificación; como señala JUANES PECES⁵⁶ «se dice en la STC 291/2000, de 30 de noviembre (Pleno), que los posibles defectos en la notificación cuando se trate de un acto administrativo sancionador revisten relevancia constitucional desde la perspectiva del artículo 24 CE, de ahí que resulte prioritaria la notificación personal y sólo subsidiariamente, de no ser conocido el domicilio del expedienteado, serán admisibles las restantes formas de notificación admitidas en derecho». Sin embargo, el legislador de 1999 podría haber distinguido entre la validez de la resolución y su eficacia; al no hacerlo, cualquier error o negligencia del empleado del operador postal o la multitud de trucos para evitar la notificación pueden llegar a dejar sin efecto una resolución sancionatoria justamente dictada tras un procedimiento a veces no sencillo, y burlando intereses superiores en juego. Se ha complicado así el procedimiento sancionador con la grave problemática de las notificaciones, pues como dice SARASIBAR IRIARTE⁵⁷ «la materia de las notificaciones administrativas ha sido una de las más debatidas en la doctrina administrativista y, en consecuencia, ha sido también protagonista de múltiples conflictos en los Tribunales». Un caso límite lo encontramos en la SAN (CA) de 9 de enero de 2009 (p. SANZ CALVO) JUR 2009\47385, en el que se estima la perención porque se había rebasado en un solo día el plazo de un año de la LAG, entre la incoación del procedimiento y la notificación con acuse de recibo al interesado, a pesar de acreditarse que la resolución salió del Ministerio siete días antes, rechazando la alegación del Abogado del Estado de que la Administración no es culpable de los retrasos del correo, al apreciarse que la fecha de salida es indiferente a estos efectos.

Frente a los rechazos de las notificaciones la LRJAP reacciona de dos modos. El primero en el artículo 59.3: «Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento»; pero como señalan GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS⁵⁸ «en la práctica suele aplicarse a este supuesto el régimen de las notificaciones defectuosas», lo cual es incorrecto. Muchas veces no se llega a un rechazo directo, por lo que se acude a una segunda previsión, que es una novedad de la reforma de 1999 (y así se destaca en su Exposición de Motivos), en el artículo 58.4: «... a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado». La interpretación de este importante inciso final «el intento de notificación debidamente acreditado», se ha efectuado por la STS (CA) de 17 de noviembre de 2003 (p. ESPÍN TEMPLADO) RJ 2004\597, al resolver un recurso de casación en interés de ley; dicha sentencia parte de considerar que cuando la ley habla de «intento» es evidente que se refiere a que la notificación no ha sido culminada, por lo que no es correcta a estos efectos la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la *ficta notificatio* edictal, como hace la sentencia *a quo*,

y declara doctrina legal que ese inciso «se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4 de la Ley 30/1992, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque quede frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente». Estimo que hasta aquí la doctrina legal resulta impecable y concorde con la *ratio legis* del precepto. PULIDO QUECEDO⁵⁹ la considera positiva «habida cuenta que trata de conciliar el espíritu de la reforma introducida por la Ley 4/1999 con las garantías de los administrados en materia de actos de comunicación administrativa». El problema radica en la segunda parte de la doctrina de la Sentencia, que se refiere al caso más usual de notificación: «En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente». Creo que confunde dos fechas: la del intento de notificación y la de recepción por la Administración de la prueba documental; entre una y otra, según el artículo 42.3 del RD 1829/1999, Reglamento de los Servicios Postales, puede haber una diferencia en caso extremo de hasta 33 días (usualmente unos 20), plazo suficiente para alcanzar la caducidad mediante una hábil maniobra dilatoria del interesado, lo que no creo que fuera el deseo del legislador, ni en mi opinión está en congruencia con la primera parte de la doctrina de la misma Sentencia; es más, en el caso de que se haya practicado sin problemas la notificación por correo certificado es evidente que la fecha a considerar es aquella en que se practica la notificación y no la fecha en que la Administración reciba dicho acuse remitido por el operador postal. Es de señalar que, en el caso de infracciones tributarias, «a efectos de entender cumplida la obligación de notificar y de computar el plazo de resolución» será bastante acreditar que se ha realizado un intento de notificación (art. 104.2 por remisión del art. 211.2 LGT). En resumen, considero que es la fecha (incluso la primera fecha) del intento frustrado de notificación la que debe ser tenida en consideración; así se aplica en la STSJ de Navarra (CA) de 22 de septiembre de 2008 (p. PUEYO CALLEJA) JUR 2009\54060. Por motivo de seguridad jurídica esa fecha debe estar documentada en el expediente (en el caso de correo certificado con la devolución de la llamada «tarjeta rosa»), siendo intrascendente a efectos de perención la fecha en que se recibiera por la Administración el documento probatorio. Ello no impide que a otros efectos sea precisa la publicación edictal del artículo 59.5 LRJAP en su doble fase de exposición en el tablón de anuncios municipal y publicación en el Boletín Oficial que proceda. Por lo que respecta a las notificaciones fallidas de infracciones de tráfico, la reforma por Ley 18/2009 ha creado un Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (art. 77.3 LTr).

2. Postura jurisprudencial minoritaria

Para un sector minoritario la reforma de la Ley 4/1999 respecto al *dies ad quem* no significó en realidad un vuelco sustancial, sino que plasmó normativamente lo que ya venía siendo aceptado

por un sector de los Tribunales interpretando la redacción originaria, en el sentido de que la mera emisión del acto administrativo pertenece al ámbito interno de la Administración sin relevancia «ad extra» para el sujeto afectado. No obstante, según esta doctrina, en el plazo de caducidad no puede considerarse incluido el de la notificación puesto que ello conllevaría una reducción notable de un plazo que el legislador ha concedido expresamente, de modo que si se dicta una resolución sancionadora antes de finalizar el plazo de caducidad, dicha resolución dispone, para ser notificada, del plazo general de diez días contemplado en el artículo 58.2 de LRJAP. En consecuencia –y éste es el aspecto práctico de esta interpretación– si una resolución sancionadora ha sido dictada dentro del plazo de caducidad, pero notificada con posterioridad, no se incurre en caducidad siempre que la notificación se hubiera cursado dentro del plazo de 10 días con los requisitos del mencionado artículo 58.2.

Este criterio es seguido en las STS (CA) de 2 de abril de 2004 (p. ESPÍN TEMPLADO) RJ 2004\1855 y de 14 de junio de 2006 (p. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA) RJ 2006\3474, SAN (CA) de 11 de marzo de 2009 (p. GIL IBÁÑEZ) RJCA 2009\300 y STSJ de Galicia (CA) de 25 de noviembre de 2009 (p. GALINDO GIL) JUR 2010\17750.

3. Especialidad en el procedimiento administrativo sancionador en el orden social

Planteamiento de la cuestión.

El precepto vigente en esta materia es la DA Única del RD 1125/2001, de 19 de octubre (BOE 31 de octubre de 2001), cuyo texto es el siguiente: «El plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores y liquidatorios por infracciones de orden social y débitos por cuotas a la SS, a los que se refieren los artículos 20.3 y 33.2 del RD 928/1999, de 14 de mayo, será de seis meses, produciéndose en caso de falta de resolución en dicho plazo la caducidad del expediente. Cuando concurren circunstancias excepcionales, podrá acordarse la ampliación de dicho plazo máximo, en los términos previstos en el artículo 42.6 LRJAP».

Del sentido propio de sus palabras (art. 3.1 CC) se deduce que el *dies ad quem* para aplicar la caducidad es la fecha de la resolución, y no la de su notificación. Puede preguntarse el motivo por el cual el Gobierno se aparta expresamente de la norma general, sin que el dictamen del Consejo de Estado se opusiera a ello. Estimo que es por dos causas; la primera porque aprovecha la oportunidad para evitar el problema de las notificaciones, del que estaba ya teniendo experiencias desagradables la Administración en el corto tiempo transcurrido desde la reforma por Ley 4/1999. La segunda porque este procedimiento afecta también a las liquidaciones de cuotas de SS; la perención en las sanciones no impide reiniciar el procedimiento y sancionar por la misma cuantía que en el ya caducado si lo permite la prescripción; pero en las liquidaciones, si se siguiera la regla general y se produjera la caducidad, quedarían prescritas todas las cuotas anteriores a los cuatro años al inicio de las nuevas actuaciones de comprobación (según la especialidad de este procedimiento), lo que significaría, en el caso de que la liquidación caducada fuera por cuotas de cuatro años (lo que es muy normal en esas actas), que se perdería la posibilidad de reclamar cuotas de hasta 15 meses en caso extremo, y al menos de

unos siete meses. El Gobierno, con la citada DA Única, asegura que el plazo de caducidad no se altere por otras circunstancias, por ejemplo, la desidia del cartero o la habilidad del administrado, que puedan afectar a la validez de las resoluciones sancionatorias y liquidatorias en el orden social.

Hay que tener en cuenta que, según la DA 7.^a LRJAP, este procedimiento especial se rige por su normativa específica y subsidiariamente por la Ley 30/1992, y como tal es de aplicación preferente lo dispuesto en la LOIT, TRLISOS, RGISOS y ROFIT, así como las correspondientes Órdenes de desarrollo, y sólo subsidiariamente la LRJAP y el RPEPS; no son aplicables, por lo tanto, los requisitos de la notificación para la validez ni la norma legal para los plazos superiores a seis meses del artículo 42 LRJAP, resultando, en definitiva, un plazo de seis meses para la resolución y algunos días más para la notificación o al menos para su intento.

El artículo 20.3 del RD 928/1998 (que es el referido a sanciones, mientras que el 33.2 se refiere a liquidaciones, sobre el que antes existía un vacío normativo), establecía que «si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la fecha del acta... se iniciará el cómputo de los 30 días establecidos en el artículo 43.4 de la Ley 30/92». Pero la reforma por Ley 4/1999 afectó no sólo a la supresión de ese plazo complementario de 30 días, sino que introdujo como *dies ad quem* la notificación de la resolución. A partir de esa reforma era evidente que se suprimía el plazo adicional de 30 días que había sido derogado, pero se podía dudar si se mantenía o no la fecha de resolución (a que se refería el precepto en su parte no afectada), y no la de la notificación, como *dies ad quem*, ya que en este aspecto no había modificación expresa.

Postura de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Para entender nuestro razonamiento a favor de la especialidad que propugnamos debemos exponer previamente que es un axioma que una interpretación jurisprudencial en una sentencia en interés de ley sirve sólo para la norma que interpreta; si, como en el caso que analizamos, es modificada, ya no sirve como tal.

El TS (CA) se ha pronunciado sobre la cuestión en cuatro sentencias: de 12 de noviembre de 2001 en interés de ley (p. XIOL RIUS) RJ 2002\7789, de 21 de julio de 2004 (p. PICO LORENZO) RJ 2004\5569), de 24 de octubre de 2007 (p. PICO LORENZO) RJ 2007\7497 y de 23 de febrero de 2010 (p. MENÉNDEZ PÉREZ) JUR 2010\82136. La primera es especialmente significativa pues marcó el criterio, es citada por las otras tres, y es seguida por varias STSJ. Pero hay que tener en cuenta la fecha en que se dictó, muy pocos días después de la publicación y vigencia del RD 1125/2001, dato que desconoce en sus razonamientos, lo que no es extraño puesto que se está refiriendo a una STSJ (CA) de Tenerife de 15 de octubre de 1999, y a unos hechos constatados por acta de infracción de 15 de octubre de 1998. Esta sentencia razona el término inicial (*dies a quo*) fijando la fecha del acta de infracción, reconociendo que estamos ante un procedimiento especial recogido en la DA 7.^a LRJAP. Al razonar sobre el *dies ad quem* se plantea la variación que produjo la reforma de la Ley 4/1999, interpretando en interés de ley, y con evidente lógica, que las referencias que en el artículo 20.3 del RD 928/1998 se efectuaban al artículo 43.4 de la Ley 30/1992, han de entenderse susti-

tuidas por el nuevo sistema introducido por la reforma de la Ley 4/1999. En sus razonamientos no figura reflexión alguna sobre la DA Única del RD 1125/2001, bien porque desconocía su publicación al deliberarse por la Sala la sentencia por ser de muy pocos días antes (que es lo más probable), bien porque no afectaba a los hechos enjuiciados. Pero de los mismos razonamientos de la sentencia se deduce que, puesto que el aparente vacío legislativo fue subsanado por la DA única del RD 1125/2001, de haberla tenido en consideración, hubiera efectuado alguna reflexión sobre su vigencia y efectos consiguientes por su jerarquía preferente en el sistema especial de fuentes de este ordenamiento sancionador, sistema especial que reconoce y aplica en sus Fundamentos de Derecho. No ha de verse en estas reflexiones una crítica contra esta sentencia; su interpretación sobre el *dies ad quem* es correcta, pero sólo para el periodo que media entre la entrada en vigor de la reforma de la Ley 4/1999 (el 15 de abril de 1999) y la entrada en vigor del RD 1125/2001 (el 1 de noviembre de 2001) y, aunque el acta de infracción es anterior, aplica este criterio por ser más beneficioso para el administrado.

Las dos siguientes STS se remiten a la ya comentada, y en nuestra opinión tampoco se equivocan en cuanto al fondo, ya que se refieren a actas levantadas durante la vigencia de situaciones anteriores. Es de señalar que en la última de esas sentencias se menciona como norma posterior la DA Única del RD 1125/2001; el FD 4.º, después de completar todos sus razonamientos, y decidir que se estimaba el recurso, añade *in fine* el siguiente párrafo: «Plazo máximo para resolver el expediente que, por otro lado, fue luego introducido al modificar el reglamento por mor de la DA Única del RD 1125/2001, de 19 de octubre, que aclara el contenido del artículo 20.3 y colma la laguna del artículo 33.2 del RD 928/1998, de 14 de mayo». La STSJ de Asturias (CA) de 30 de mayo de 2008 (p. SALTO VILLÉN) JUR 2009\18893, opina que esta mención viene a significar que el TS interpreta la DA Única del RD 1125/2001 en el sentido de que el *dies ad quem* es la fecha de notificación y no la de resolución; sin embargo, estimo que no puede deducirse dicha conclusión puesto que no se hace ningún comentario al respecto, sino que es una simple información *obiter dicta*, marginal y posterior a los razonamientos de la sentencia, y que se refiere a una legislación posterior a la que tenía que aplicarse, puesto que la resolución sancionadora que se declara caducada era de 19 de diciembre de 1999.

Sin embargo, la última STS (CA) de 23 de febrero de 2010, que ya se refiere a un acta levantada durante la vigencia del RD 1125/2001, mantiene el criterio de que en el plazo de seis meses ha de incluirse también la notificación; reconoce la vigencia de su DA Única pero acuerda no interpretarla en su sentido literal, sino en el sentido de la reforma de la Ley 4/1999 de la LRJAP, y se apoya en los precedentes de las STS mencionadas de 12 de noviembre de 2001 y de 24 de octubre de 2007. En nuestra opinión, discrepamos de su criterio pues, aparte de que es muy discutible ir contra la literalidad de una norma, mantenemos que esas sentencias de apoyo no son aplicables para actas de infracción levantadas después del 1 de noviembre de 2001. Cita también en su apoyo la STS (CA) de 25 de marzo de 2009 (p. MARTÍNEZ-VARES) RJ 2009\3706, que se refiere a otra cuestión, como es la suspensión del procedimiento sancionador por la existencia de actuaciones penales, pero en ella no se analiza el problema del plazo de caducidad, no emitiéndose ninguna opinión que interprete la DA Única del RD 1125/2001, que ni siquiera cita, sino simplemente repitiendo el criterio de la mencionada STS de 12 de noviembre de 2001.

En los Tribunales Superiores de Justicia existe disparidad de criterios. Por un lado están las sentencias cuyo razonamiento es la doctrina de la mencionada STS de 12 de noviembre de 2001, sin citar la DA Única: así, entre otras, la STSJ de Valencia (CA) de 23 de marzo de 2006 (p. IRUELA JIMÉNEZ) JUR 2006\255033 y la STSJ de Madrid (CA) de 29 de marzo de 2006 (p. MALDONADO MUÑOZ) JUR 2006\163722, o que, mencionando la DA Única, expresamente razonan que no comporta variación respecto a la regla general del artículo 44.2 LRJAP. Así, entre otras, la STSJ de Cataluña (CA) de 6 de octubre de 2007 (p. RUBIRA MORENO) JUR 2007\140623. Por otro lado están las que aplican la DA Única en el sentido de que es la fecha de resolución y no la de notificación la que determina el *dies ad quem*, sin mencionar la STS de 12 de noviembre de 2001 sin duda porque su doctrina ya no es aplicable, por razón de la fecha, a las sanciones debatidas: entre otras STSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 23 de abril de 2007 (p. IZQUIERDO DEL FRAILE) JUR 2007\242350, y la STSJ de Andalucía, Sevilla (CA) de 17 de enero de 2008 (p. ALEJANDRE DURÁN) JUR 2008\318379.

El Tribunal Constitucional.

Es doctrina reiterada del TC que la interpretación efectuada por los Jueces y Tribunales de Justicia de las normas relativas a los plazos de caducidad es una cuestión de legalidad ordinaria, es decir, de la exclusiva competencia de aquéllos. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se satisface con la aplicación correcta y razonada por el órgano judicial de la norma sobre caducidad; sin embargo, queda vulnerado por interpretaciones erróneas, irrazonables, excesivamente rigoristas y formalistas o cualquier otro motivo de desproporción respecto a los intereses que se sacrifican. Así se determina, entre otras, en las STC de 18 de diciembre de 2000 (p. CONDE MARTÍN DE HIJAS) RTC 2000\311, y de 8 de abril de 2002 (p. JIMÉNEZ SÁNCHEZ) RTC 2002\77. Como resume DE DIEGO DÍAZ ⁶⁰, «la arbitrariedad, la irrazonabilidad o el error patente, son los únicos supuestos en los que el TC podrá sustituir al órgano judicial en su función de interpretar la legalidad ordinaria». Así, la STC de 23 de octubre de 2006 (p. PÉREZ VERA) RTC 2006\308 declara que se ha vulnerado el derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en un caso en que el órgano judicial desestimó una pretensión por un error patente en la determinación de la caducidad ya que la argumentación se basaba en una norma no vigente en el inicio del procedimiento administrativo sancionador en el orden social. Por el contrario, la STC de 23 de marzo de 2009 (p. ARAGÓN REYES) RTC 2009\82, deniega el amparo solicitado puesto que, como analiza su Fundamento Jurídico 8.º, a diferencia de la anterior sentencia mencionada, el Tribunal a quo ha aplicado correctamente la norma vigente en el inicio del procedimiento sancionador (o sea, la mencionada DA Única RD 1125/2001), de modo que el *dies ad quem* en la caducidad de un procedimiento sancionador por infracciones en el orden social es la fecha de resolución y no la de notificación, interpretación que «no puede tacharse de arbitraria, irrazonable, o fruto de un error patente».

Postura de la Administración.

El Abogado del Estado-Jefe en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (hoy Inmigración), en dictamen de 18 de marzo de 2003, no publicado pero que puede consultarse en el Foro del

Conocimiento ⁶¹, se pronunció a favor de la aplicación de la fecha de la resolución y no de la notificación como *dies ad quem* en virtud de la mencionada DA Única como norma preferente sobre la LRJAP; «al existir una regulación sobre el plazo de caducidad en la norma específica, no es eficaz la subsidiariedad, aplicándose dicha regulación, con exclusión de la recogida en la norma legal supletoria». La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y SS ha emitido sobre esta materia los Criterios Técnicos n.º 35, de 19 de mayo de 2003, y n.º 58, de 21 de diciembre de 2007 ⁶². Este último, más preciso, distingue con acierto, en mi opinión, la legislación aplicable según las fechas de las actas:

- Actas levantadas antes del 15 de abril de 1999 (entrada en vigor de la Ley 4/1999). Regía la legislación anterior (de acuerdo con la DT 2.ª de la Ley 9/1999, para los procedimientos ya iniciados entonces). Ya carece de interés práctico.
- Actas levantadas entre 15 de abril de 1999 y 1 de noviembre de 2001 (entrada en vigor del RD 1125/2001). De acuerdo con la mencionada STS (CA) de 12 de noviembre de 2001 (p. XIOL RIUS) RJ 2002\7789, ha de ser la fecha de la notificación de la resolución.
- Actas levantadas a partir del 1 de noviembre de 2001 (fecha de entrada en vigor de RD 1125/2001), son de aplicación como término final los seis meses hasta la fecha de la resolución, ya que el precepto actualmente vigente no admite otra interpretación, como ya hemos dicho, y no está afectado por la mencionada sentencia en interés de ley que interpreta la normativa anterior pero no la actualmente vigente.

En la actualidad, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y SS está elaborando una reforma del RGISOS en la que se mantiene el criterio sostenido en el presente estudio.

G. La suspensión del plazo

Procede, ante todo, aclarar una confusión terminológica entre la interrupción y la suspensión de los plazos de caducidad; en los artículos 44.2 y 83.3 LRJAP y en el artículo 20.6 RPEPS se menciona incorrectamente la interrupción; resulta más correcto utilizar el término suspensión como en el artículo 42.5 LRJAP, pues el tiempo anterior al hecho causante de la misma no se anula, sino que se suma al que transcurra al cesar sus efectos hasta alcanzar el plazo total. La interrupción significaría, por el contrario, que los periodos transcurridos antes del hecho causante no podrían computarse, lo que es evidente que no tiene apoyo en este contexto normativo.

Otro problema que se plantea en esta materia es la tendencia jurisprudencial no sólo a interpretar los diversos supuestos restrictivamente y como *numerus clausus*, lo cual es lógico, sino también a considerar que sólo son aplicables los supuestos que concretamente se regulen en cada ordenamiento, sin extenderse a los demás regulados en LRJAP o RPEPS, lo cual ya no puede ser tan lógico, puesto que olvida la supletoriedad, expresamente declarada en la mayoría de los casos, de la

legislación común en relación con la especial o la sectorial. Muestra de esa tendencia restrictiva es la STSJ de Madrid (CA) de 14 de junio de 2004 (p. ARANA AZPITARTE) JUR 2004\268532.

Algunas interpretaciones rigoristas, aunque no dejan de tener sentido, no encajan en la que estimó la *ratio legis* de la suspensión, es decir, no mermar el tiempo que inicialmente se concede a la Administración para que pueda analizar y valorar los hechos presuntamente ilícitos, las alegaciones y las pruebas, y decidir lo procedente.

Causas imputables a los interesados.

Pudiera parecer que existe poco margen para que el interesado pueda paralizar un procedimiento en el que está previsto el impulso de oficio (art. 74 y 78.1 LRJAP). Ni la LRJAP ni el RPEPS mencionan directamente posibles causas de ello, salvo la recusación en el artículo 77 LRJAP; el tiempo transcurrido en la resolución de este incidente es computable a efectos suspensivos según la STS (CA) de 5 de mayo de 2004 (p. PICO LORENZO) RJ 2004\3216. La STS (CA) de 16 de julio de 2007 (p. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA) RJ 2007\6784 manifiesta que «es cierto que recusa al Instructor designado inicialmente, pero también lo es que éste acepta la recusación, por lo que no parece procedente imputar a la interesada el tiempo consumido por esta incidencia». De lo cual deducimos que, si la recusación es admitida, no se produce suspensión del cómputo del plazo para resolver, mientras que, si es rechazada, el tiempo de tramitación del incidente sería imputable al interesado. Por las mismas razones no sería imputable al interesado el plazo entre la solicitud de abstención del Instructor y la decisión que se adopte, sea cual sea su sentido. Lo mismo podría decirse sobre recusación o abstención del órgano resolutor, o incluso del informante, sobre todo cuando su informe fuera preceptivo y determinante.

De esta última sentencia se deduce también que el tiempo transcurrido entre el rechazo por la interesada de una notificación por fax ilegible, hasta la recepción de otra que se pudiera leer, es imputable a la Administración. Y según ambas sentencias las alegaciones presentadas fuera del plazo marcado para ello son admisibles en el procedimiento sancionador, pero el tiempo transcurrido entre la finalización del plazo reglamentario y la efectiva presentación de las alegaciones constituye un periodo de suspensión del cómputo general del plazo para resolver imputable al interesado, así como los retrasos en las comparencias ante el Instructor.

¿Puede ser imputado al interesado el periodo en que, fallida la notificación en su domicilio, bien del acuerdo de iniciación, bien de la resolución sancionatoria o de otros trámites procedimentales, la Administración ha tenido que paralizar sus actuaciones hasta la fecha de la notificación edictal? La STSJ de las Islas Canarias, Las Palmas (CA) de 3 de junio de 2008 (p. GARCÍA OTERO) JUR 2008\302773, en un supuesto en que el interesado, ya iniciado el procedimiento, cambió de domicilio sin notificación a la Administración y no pudo por dos veces ser localizado por el servicio de correos, practicándose la publicación de edictos y en el BO de Canarias, declara que el *dies ad quem* es el de publicación en el BO [olvidándose de la doctrina de la STS (CA) de 17 de noviembre de 2003 ya analizada, sobre el intento de notificación], sin descontar el tiempo trans-

currido hasta la publicación, produciéndose así la perención. No acepta la alegación de que el interesado estaba obligado a notificar su cambio de domicilio según se deduce del artículo 70.1 a) LRJAP y que no puede beneficiarse de la perención amparándose en una «triquiñuela»; «la ley no distingue, a efectos de caducidad, que la notificación se haya efectuado de una u otra forma»; si se sospechan maniobras obstructivas del interesado para recibir la notificación, la Administración debe reaccionar con mecanismos a su disposición, como, por ejemplo, la declaración de suspensión del plazo del artículo 42.5 LRJAP, o la constatación de una apreciable actitud obstativa por parte del administrado en el recibo de la notificación (FD 4.º). También es muy rígida con la Administración la STC de 8 de octubre (p. GAY MONTALVO) RTC 2007\219 en cuanto a una notificación que no pudo efectuarse porque el imputado cambió de domicilio y no lo notificó; determina que el Ayuntamiento sancionador debió ser más diligente antes de acudir a la notificación edictal, ya que le constaba el nuevo domicilio en el padrón electoral. Sin embargo, la STSJ (CA) de Extremadura de 16 de febrero de 1999 (p. OLEA GODOY) RJCA 1999\5100 es rígida con el administrado, dejando de computar a efectos de caducidad el periodo en que el interesado dejó caducar en el servicio de correos el aviso de notificación. Como resumen, en mi opinión, si resultara probado que el imputado ha utilizado maniobras torticeras para evitar una notificación ordinaria, el tiempo transcurrido entre ésta y la *ficta notificatio* edictal debe ser imputado al interesado y no computar a efectos de caducidad.

Causas del artículo 42.5 LRJAP.

Hay que precisar que cuando el párrafo inicial del artículo 42.5 LRJAP establece que el transcurso del plazo máximo legal se «podrá» suspender en los cinco supuestos que luego describe, no estamos ante una potestad discrecional, sino que, como dicen GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ RIVAS⁶³ «debe interpretarse en el sentido de que "habilita" al instructor para hacer algo que, de otro modo, no podría hacer». Por otro lado, el efecto suspensivo no es automático; ha de existir una resolución expresa sobre la suspensión y efectuarse las correspondientes notificaciones al interesado; la STSJ de Madrid (CA) de 26 de junio de 2008 (p. CUDERO BLAS) JUR 2008\3291 considera que su falta no constituye una mera irregularidad formal, sino que tiene carácter invalidante del efecto suspensivo, pues «no puede olvidarse que la suspensión del plazo para resolver tiene carácter excepcional y debe, por lo tanto, ser objeto de interpretación restrictiva»; la ausencia de notificación de la suspensión al interesado impide el efecto suspensivo, pues según la STSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 6 de abril de 2004 (p. LOZANO IBÁÑEZ) RJCA 2004\480, «la caducidad es una institución directamente ligada a la seguridad jurídica que reclama que si se suspende el plazo de resolución se conozca tal hecho por el que está implicado en el expediente en que se produce la suspensión» (FD 2.º).

- La primera causa, apartado a), es en realidad una modalidad imputable al interesado: cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, la suspensión afecta al periodo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento, o en su defecto por el transcurso del plazo concedido.

- La segunda, apartado b), por el tiempo transcurrido entre la petición a un órgano de las Comunidades Europeas y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora. La petición y el pronunciamiento deberán ser comunicados a los interesados.
- El artículo 42.5 c) LRJAP –igual que el 83.3– establece que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender «cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órganos de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses». La STS (CA) de 2 de febrero de 2010 (p. PICO LORENZO) JUR 2010\66796 estima la caducidad en un supuesto en que la práctica pericial triplicó su plazo máximo de duración, a pesar de que la Administración requirió para que se acelerara el trámite. El artículo 17.4 RPEPS aclara que cuando se admita a trámite una prueba consistente en la emisión de un informe de un órgano administrativo o entidad pública «se entenderá que tiene carácter preceptivo, y se podrá entender que tiene carácter determinante para la resolución del procedimiento con los efectos previstos en el artículo 83.3 LRJAP». Es evidente que el conocimiento por el interesado de la solicitud de informes preceptivos y determinantes carece de efectos suspensivos cuando se efectúa después de transcurrido el plazo de caducidad normal del expediente, según la STSJ (CA) de Castilla-La Mancha de 6 de abril de 2004 (p. LOZANO IBÁÑEZ) RJCA 2004\480. Según la STSJ (CA) de La Rioja de 28 de febrero de 2002 (p. DÍAZ ROLDÁN) RJCA 2002\605, los informes de ratificación del agente denunciante o de ampliación de la denuncia no tienen carácter de informe técnico preceptivo, sino que tienen naturaleza de prueba testifical, por lo que declara indebida la suspensión ordenada por el Instructor, produciéndose la perención en el caso examinado. Para que la petición de informe tenga efecto suspensivo hay que hacer constar expresamente su carácter preceptivo y el motivo del mismo, como destacan las STSJ (CA) de Madrid de 2 de junio de 2008 (p. PÉREZ ALFÉREZ) JUR 2008\274461 y de 14 de junio de 2004 (p. ARANA AZPITARTE) JUR 2004\268532. Por esta causa sólo puede suspenderse el procedimiento por un plazo máximo de tres meses. Así lo vemos en el caso de la STSJ (CA) de Castilla-La Mancha de 3 de febrero de 2004 (p. LOZANO IBÁÑEZ) en relación con un expediente preceptivo que tardó más de cuatro meses en emitirse; la anulación de su efecto suspensivo provocó la caducidad del procedimiento sancionador. La STSJ de Canarias, Las Palmas (CA) de 15 de septiembre de 2003 (p. GARCÍA OTERO) JUR 2004\25456 rechaza el efecto suspensivo de la petición de un informe, aunque se estima necesario, ya que, entre otras causas, «fue cumplimentada en un plazo razonable que no impedía la terminación del plazo máximo previsto»; se introduce, por lo tanto, un nuevo aspecto que merece destacar, es decir, que si la diligencia solicitada ha sido evacuada en plazo razonable y deja tiempo para que la resolución pueda dictarse y notificarse en plazo, según esta sentencia no existiría el efecto suspensivo. Incluso, para DE DIEGO DíEZ ⁶⁴, pasando la cuestión a las infracciones en el orden social, la petición del informe del artículo 18.3 RGISOS «no implica la suspensión del procedimiento, sino que es un trámite más de éste, que se debe de realizar dentro de los seis meses de plazo para la

tramitación del expediente», puesto que la normativa sectorial no incluye esta causa entre las que tienen efecto suspensivo.

- La cuarta, apartado d), se refiere al tiempo necesario para incorporar al expediente los resultados de las pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados.
- La quinta se refiere a la iniciación de negociaciones con vistas a un pacto, lo que no tiene acogida en el procedimiento sancionador.

Otras causas.

Aunque pueda parecer que las cinco causas de suspensión del artículo 42.5 LRJAP constituyen *numerus clausus*, la STS (CA) de 27 de enero de 2010 (p. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA) JUR 2010\42150, en un caso de abuso de posición de las grandes compañías eléctricas, manifiesta en su FD 3.º que «si la demora no obedece a la desidia administrativa sino que viene propiciada por la necesidad de resolver cuestiones complejas suscitadas por los propios expedientados, la decisión de interrumpir el plazo máximo para resolverlas (tanto más si es consentida por estos últimos) debe entenderse en principio válida a dichos efectos temporales», y en el caso concreto se plantearon cuestiones complejas sobre la confidencialidad de determinados documentos. Estima la sentencia que «se trata de una laguna legal» por lo que «es lógico que, ante periodos de prueba limitados temporalmente, se suspendan las actuaciones correspondientes para examinar con el rigor debido las cuestiones referidas a la confidencialidad de los documentos».

Concurrencia con el orden jurisdiccional penal.

Nos encontramos, según COTO DEL VALLE ⁶⁵ ante «un auténtico conflicto entre el principio de seguridad jurídica en lo que a la duración de los procedimientos se refiere, y el principio constitucional *ne bis in idem*, por cuanto continuar las actuaciones podría llegar a suponer una auténtica doble sanción por los mismos hechos». Para BERMEJO VERA ⁶⁶, «los nuevos planteamientos jurídicos han resuelto, relativamente, el problema de la duplicidad sancionadora, problema crónico cuya solución nunca ha sido fácil». Por eso los diversos ordenamientos suelen dictar normas al respecto, con importantes matices diferenciales –cuando hubiera sido conveniente una mayor uniformidad por motivos de seguridad jurídica–, si bien en todo caso dejando clara la preferencia del orden jurisdiccional penal, de acuerdo con la conocida doctrina del TC, por todas, STC de 3 de octubre de 1983 (p. DÍEZ-PICAZO) RTC 1983\77, que además declara que «unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado». Según el artículo 137.2 LRJAP «los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vincularán a las Administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que se sustancien». Como indica PARADA VÁZQUEZ ⁶⁷ «de esto se desprende que las autoridades administrativas no pueden sancionar por unos hechos que el Tribunal de lo Penal ha declarado inexistentes o simplemente no probados»; sin embargo, no parece admitirse la hipótesis inversa, o sea, que hechos probados en vía administrativa (incluso contencioso-administrativa) puedan vincular a la jurisdicción penal.

Cuando en cualquier momento del procedimiento la Administración considere que la infracción puede ser constitutiva de delito o falta, según el artículo 7.º RPEPS, lo deberá comunicar al Ministerio Fiscal o al órgano judicial correspondiente, o a este último solamente cuando tenga conocimiento de que ya se está desarrollando un proceso penal por los mismos hechos. El artículo 72.1 LTr y el artículo 94 LCOS sólo mencionan la comunicación al Ministerio Fiscal, y el artículo 120 LAG se dice que «pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente». En el orden social el artículo 3.2 TRLISOS menciona las dos posibilidades, si bien el artículo 5.1 RGISOS sólo se refiere a la comunicación al Ministerio Fiscal, y según ese precepto ni siquiera es necesaria ésta para suspender cuando, tramitándose un procedimiento administrativo «se venga en conocimiento de actuaciones penales por los mismos hechos y fundamento en relación con el mismo presunto responsable». Obsérvese que «actuaciones penales» es un concepto más amplio que «procedimiento penal».

Según el artículo 7.2 RPEPS se acordará la suspensión cuando se reciba la comunicación del Ministerio Fiscal o del órgano jurisdiccional sobre la efectiva incoación del procedimiento penal; en otros ordenamientos como en LCOS (art. 94) o LAG (art. 120), por ejemplo, se suspende en el momento de la remisión de su consulta o informe, no esperando a su contestación. Sin embargo, en la LTr (art. 72.1) se acuerda suspender el procedimiento al remitir las actuaciones al Ministerio Fiscal.

Si el órgano administrativo, en las actuaciones previas, considera la concurrencia con el orden jurisdiccional penal y actúa en consecuencia antes de iniciarse el procedimiento administrativo, no puede hablarse con propiedad de la suspensión de éste, puesto que aún no se ha iniciado. Más problemático es el artículo 100.2 de la nueva LMEDIC según el cual la instrucción de la causa penal en los Tribunales no sólo suspende el procedimiento administrativo sancionador sino también suspende «la eficacia de los actos administrativos de imposición de sanción» (salvo las medidas adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas en tanto la autoridad judicial no se pronuncie sobre las mismas).

Se plantea el problema de la determinación del día que debe estimarse como final de la suspensión: o bien la fecha de la resolución judicial firme o, en su caso, decisión del Ministerio Fiscal, o la fecha en que la Administración tiene conocimiento de ellas. Para el artículo 7.2 RPEPS el momento final es «hasta que recaiga resolución judicial»; según el artículo 3 TRLISOS, hasta que se dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento sancionador siempre que no se sancione el mismo ilícito, o se reciba la comunicación del Ministerio Fiscal de que se pueden iniciar o proseguir las actuaciones administrativas. En otros ordenamientos, como la LCOS o la LAG «mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado». La STSJ de las Islas Canarias, Las Palmas (CA) de 13 de mayo de 2008 (p. PÁEZ MARTÍNEZ-VIREL) JUR 2008\251343, resuelve que la fecha a considerar es la de sentencia firme ya que «las normas sancionatorias (incluidas las procedimentales desfavorables para el sujeto pasivo) no pueden ser interpretadas de forma extensiva y, por tanto, no cabe deferir la fecha legal de la "firmeza de la resolución" a la de la notificación de la misma a la Administración»; en el caso de autos, en que la Administración se retrasó notablemente (casi tres años) en oficiar al órgano judicial para ser informada sobre el resultado, «se impone apreciar la caducidad, pues lo contrario comporta dejar en manos exclusivamente de la Administración demandada el momento de continuar con el cómputo de caducidad». Por el contrario, la STSJ de Madrid (CA) de 7 de julio

de 2007 (p. ESTÉVEZ PENDAS) RJCA 2007\159, no mantiene la fecha de la resolución judicial firme, sino la de notificación a la Administración siempre que ésta lo hubiere solicitado diligentemente, por lo que no es razonable imputarle el retraso de los órganos judiciales en la notificación. En definitiva, se tropieza con una ambigüedad jurisprudencial que, a mi entender, debería ser aclarada teniendo en cuenta que, a diferencia de los procedimientos contencioso-administrativos, en los penales no es parte la Administración que, aunque haya suspendido el procedimiento administrativo y pasado el tanto de culpa, casi nunca recibe notificación de la sentencia, ni siquiera cuando adquiere firmeza, aunque pudiera acordarse por el Tribunal de acuerdo con lo previsto en el artículo 270 LOPJ, por lo que para conocer el resultado tiene que pedir información por vía extraprocedimental al órgano correspondiente, calculando más o menos el momento oportuno para solicitarla.

Concurrencia con el orden jurisdiccional social.

Por su especialidad mencionamos la suspensión del procedimiento administrativo sancionador en el orden social prevista en el artículo 149 LPL, y artículo 6 RGISOS, para que el Juez de lo Social determine la existencia o no de relación laboral con base en las alegaciones y pruebas presentadas por el imputado contra un acta de infracción (o de liquidación también según la interpretación jurisprudencial), destacando, además, que en este caso sí está previsto que «la sentencia firme se comunicará a la autoridad laboral» (art. 150.5 LPL). Una vez comunicada la sentencia, proseguirá el procedimiento administrativo.

Actuaciones complementarias.

El artículo 20 RPEPS introduce la posibilidad de que el órgano competente para resolver pueda decidir, mediante acuerdo motivado y notificado a los interesados, la realización de actuaciones complementarias indispensables para resolver, a practicar en un plazo no superior a 15 días. Los interesados tienen siete días para formular las alegaciones que crean pertinentes, si bien, tal como está redactado el precepto, parecen referirse al acuerdo de realizar las actuaciones complementarias, no sobre el resultado de éstas como sería más lógico. Destacamos que «el plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias». Nos encontramos, por lo tanto, ante una especie de «diligencias para mejor proveer» no previstas en la LRJAP y sobre las que SANTAMARÍA PASTOR⁶⁸ apunta su posible ilegalidad por ser un desarrollo «extra vires» al no existir habilitación legal, además de manifestar que «autoconcederse un plazo adicional para hacer bien lo que se hizo mal y cargar los efectos negativos sobre un tercero me parece literalmente una frescura».

H. El plazo en la reposición de actuaciones

Como dicen GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO⁶⁹, «hay ocasiones en que –insisto: manteniéndose inalterados tanto los sujetos como la pretensión– se produce un retroceso en las actuacio-

nes procesales. Así ocurre cuando se acuerda –ya sea por acto administrativo o por sentencia judicial– la nulidad de actuaciones, lo que tiene como consecuencia inmediata la retroacción de las mismas al momento en que se produjo el vicio determinante de la anulación». A ello hay que añadir el principio de conservación de actos y trámites del artículo 66 LRJAP: «El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción».

Ahora bien, entre la iniciación del procedimiento y la resolución que ordena la reposición de actuaciones ha transcurrido un tiempo que puede alcanzar casi siempre al plazo de caducidad. En nuestra opinión no procede archivar el expediente con las consecuencias propias de la perención, pues significaría desconocer la naturaleza de la propia actuación revisoria. Por eso estimo desacertada la STSJ de Madrid (CA) de 13 de noviembre de 2007 (p. MALDONADO MUÑOZ) JUR 2008\119472: en la primera resolución, dictada dentro de plazo, se hacía constar que no se habían presentado alegaciones; el interesado, en recurso de alzada, demostró que las había presentado, si bien ante otro órgano administrativo distinto, por lo que la resolución del recurso ordenó reponer las actuaciones al momento de tener en cuenta las mencionadas alegaciones; se dicta, por lo tanto, nueva resolución dentro del poco margen de plazo que quedaba restando de los seis meses aplicables el ya consumido hasta la primera resolución, y es confirmada en alzada; sin embargo, la mencionada STSJ aplica la caducidad por haber transcurrido el plazo de seis meses desde el inicio del procedimiento y la segunda resolución, considerando que entre la primera resolución y la reanudación para subsanar las deficiencias ha transcurrido un tiempo que no puede ser considerado de suspensión, ya que no tiene acogida en ningún supuesto legal.

Por el contrario, además de las que luego analizo, estimo más acertada la STSJ de Cantabria (CA) de 18 de julio de 2000 (p. VEGAS TORRES) RJCA 2000\2191: en recurso de alzada se ordenó retrotraer las actuaciones al momento en que la propuesta de resolución debía ser notificada al interesado; repuestas así las actuaciones, el interesado formuló alegaciones finales, desestimándolas la nueva resolución, que es confirmada en alzada; la mencionada STSJ, aunque estima el recurso por razones de tipicidad, rechaza la alegación de caducidad (por transcurso de más de seis meses desde la iniciación hasta la segunda resolución) «porque las propias incidencias del expediente administrativo, así como la declaración de nulidad decretada y retroacción de las actuaciones para dictar nuevo pliego de cargos, aleja cualquier duda de posible pasividad administrativa que pudiera fundamentar una presunción de abandono y conducir, por razones de seguridad jurídica, a la caducidad que se alega, ya que para que ésta se produzca es precisa una total paralización del expediente sancionador a que estos autos se contraen. Téngase en cuenta que, por otra parte, para que se produzca la caducidad de un procedimiento no es suficiente con el simple transcurso de un determinado plazo de tiempo preciso, además es precisa una paralización absoluta del expediente carente de toda justificación, de modo que se revele una voluntad real y objetiva de abandonar el procedimiento sancionador».

Cuando la resolución inicial se dicta dentro de plazo, repuestas las actuaciones ordenadas en vía revisoria, se plantea el problema de en qué plazo hay que resolver y notificar para no incurrir en caducidad. Ante el vacío legal, podemos examinar las dos posibles soluciones teóricas:

1.^a Se reinicia un nuevo plazo completo de caducidad, lo que rechazamos, pues no nos encontramos ante una vuelta a empezar desde el principio, sino ante una reposición en una determinada fase, como aclara la STSJ de Andalucía-Granada (CA) de 11 de febrero de 2002 (p. TOLEDANO CANTERO) JUR 2002\114191, ya que la resolución que dicta la retroacción impone la conservación de los actos del expediente en la fase anterior «lo cual conlleva conservar no sólo sus efectos favorables para la Administración, sino también para el administrado, que conservó el derecho a que se computara el plazo ya transcurrido para la caducidad».

2.^a Del plazo total de caducidad se resta el ya transcurrido hasta que se comete la irregularidad que motivó la reposición, quedando el restante para dictar resolución y notificarla. Así se aplica en la STSJ de Andalucía-Granada que acabamos de citar, donde quedan muy bien señalados los diversos plazos. Igualmente en la STSJ de Andalucía-Sevilla (CA) de 16 de abril de 2002 (p. HERRERO CASANOVA) JT 2002\836, si bien con menor detalle, aunque se deduce del razonamiento. Lo mismo en la SAN (CA) de 31 de octubre de 2008 (p. MONTERO ELENA) JUR 2008\366816: «Efectivamente, cuando se dicta la Resolución de 18 de diciembre de 2002 restaban dos meses y 13 días para la finalización del plazo para dictar Resolución. Como se ordenó la retroacción de actuaciones, a tal plazo hemos de atenarnos. El plazo se reinicia el 29 de mayo de 2006...».

Sin embargo, el artículo 150.5 LGT sigue otro criterio, previendo que el plazo que le queda a la Administración pueda ser muy corto, garantizándose en este supuesto un plazo de seis meses para dictar la nueva resolución: «Cuando una resolución judicial o económico-administrativa ordene la retroacción de las actuaciones inspectoras, éstas deberán finalizar en el plazo que reste desde el momento al que se retrotraigan las actuaciones hasta la conclusión del plazo a que se refiere el apartado 1 de este artículo (12 meses), o en seis meses si aquel periodo fuera inferior. El citado plazo se computará desde la recepción del expediente por el órgano competente para ejecutar la resolución». Hacemos constar este precepto con la salvedad de que no nos encontramos ante un procedimiento sancionador, sino ante un procedimiento inspector, cuya separación es una de las características de la nueva LGT.

La SAN (CA) de 2 de octubre de 2008 (p. SALVO TAMBO) JUR 2008\375826 ni siquiera se plantea un estricto problema de plazos; simplemente «se ha respetado la decisión judicial salvándose el defecto de que adolecía el procedimiento inicialmente seguido», y como se ha subsanado en un tiempo razonable no se aprecia la alegación de caducidad.

I. La caducidad impropia

Puede suceder que termine el procedimiento sancionador por prescripción de la infracción, antes de alcanzar su caducidad o perención, como consecuencia de la aplicación del artículo 132.2 LRJAP que establece: «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 responsa-

ble». Existen declaraciones iguales o similares a este inciso final en diversas normas sectoriales, como el artículo 121 RLOE, el 18.2 RPST (en su redacción actual), el artículo 104.2 LMEDIC, el artículo 92.2 LTr o el artículo 71 Ley 4/2006 de ferrocarriles de Cataluña.

Nos encontramos ante lo que GARBERÍ LLOBREGAT y BUITRÓN RAMÍREZ ⁷⁰, utilizando un retruécano, denominan «la interrupción de la interrupción de la prescripción». Según GARCÍA MANZANO ⁷¹, estamos ante «la denominada caducidad impropia del expediente que determina la consecuencia, no de la prescripción automática de la infracción, sino la reanudación del plazo de prescripción».

Se plantea el siguiente problema: si en este supuesto se inicia un nuevo cómputo de la prescripción de la infracción, como pudiera parecer por analogía con lo dispuesto en el artículo 132.2 del Código Penal («comenzando a correr de nuevo»), o si, por el contrario, se suma al periodo de prescripción que ya ha transcurrido anteriormente. Desde una perspectiva más propiamente penalista GÓMEZ TOMILLO ⁷² es partidario de la primera solución; pero no opina así la gran mayoría de la doctrina administrativista. Según PARADA VÁZQUEZ ⁷³ «en este caso hay que entender que el tiempo ya ganado de prescripción se une al que se gane después de la reanudación y a los adquiridos después de sucesivas interrupciones y reanudaciones. Todo esto será de difícil constatación por quien, como el interesado, no está al corriente exacto de las actuaciones que se están practicando y su ritmo. Esto sólo será posible cuando se dé vista del expediente o bien cuando se le dé traslado de éste para formalizar el escrito de demanda dentro del proceso contencioso-administrativo». También se suman a esta postura TARDÍO PATO ⁷⁴ con base en el principio «favorabilia amplianda, odiosa restringenda» y NIETO GARCÍA ⁷⁵ ya que «al utilizar el verbo reanudar bien claro se está diciendo que en el cómputo se contabiliza el tiempo ya transcurrido (menos el mes de la interrupción)».

IV. EFECTOS DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO

A. Introducción

El segundo párrafo del artículo 20.6 RPEPS establece que «transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del interesado, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se ha procedido al archivo de las actuaciones». Sin embargo, según el artículo 44.2 LRJAP el transcurso del plazo en los procedimientos sancionadores «... se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92». Se plantean, por lo tanto, dos problemas: 1.º) Si procede declarar la caducidad de oficio, o ha de ser a instancia de parte, y 2.º) Precisar el alcance de la remisión al artículo 92 LRJAP.

Respecto a la primera cuestión, la SAN (CA) de 21 de julio de 2006 (p. LESMES SERRANO) JUR 2006\224728, declara que «la caducidad, como cualquier otro vicio de procedimiento es una cuestión de orden público que puede ser apreciada de oficio por la propia Administración» y que «aunque la caducidad opera *ope legis*, por tratarse de una cuestión de orden público, es precisa la declaración de la Administración por razones obvias de seguridad y certeza». Según la STSJ de Cataluña (CA) de 9 de junio de 2006 (p. ABELLEIRA RODRÍGUEZ) RJCA 2006\919, la caducidad «debe aplicarse de oficio por la Administración, ya que constituye un mandato imperativo del legislador». Para CABALLERO SÁNCHEZ ⁷⁶ «la perención es un mecanismo de efectos extintivos, cuya apreciación se produce de oficio por el órgano competente para la ordenación del procedimiento o proceso. Naturalmente, las partes y los interesados podrán llamar la atención respecto a la consumición de los plazos de perención establecidos»; para este autor la aparente incongruencia del artículo 20.6 RPEPS frente al más preciso artículo 44.2 LRJAP es un resabio que permanece de la situación anterior a la reforma por Ley 4/1999. Es más, según GÓMEZ PUENTE ⁷⁷ «nada impide aquí afirmar que el efecto extintivo de la perención se produce *ope legis*, automáticamente, sin que sea necesaria su previa declaración por la Administración ni un requerimiento previo del interesado» y, en consecuencia, «la declaración por la Administración de la caducidad carecerá, pues, de carácter constitutivo, limitándose a constatar las circunstancias en que la perención se produjo». Cuestión distinta es que en la legislación vigente se haya suprimido el requisito de la previa intimación a la Administración, si bien GÓMEZ PUENTE ⁷⁸ considera que hubiera sido más conveniente mantenerla, abogando por una «última oportunidad» a la Administración, como exigencia de buena fe y para que ésta no se sitúe en peor condición que el particular.

En cuanto al alcance de la remisión al artículo 92 LRJAP, hay que señalar que dicho precepto se refiere directamente a la caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados. Según GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH ⁷⁹, «tal y como aparece regulada la caducidad de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado por su inactividad en el artículo 92 LRJAP, en realidad se trata de un supuesto similar al de la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas, debidas en este caso a la inactividad del particular (art. 87.2 LRJAP)», siempre que las actuaciones del particular sean necesarias para proseguir el procedimiento, puesto que si no son imprescindibles sólo sufre la «pérdida del derecho al trámite» (art. 76.2 LRJAP). Es evidente que sus apartados 1.º y 2.º chocan con el principio del impulso de oficio y en cuanto al 4.º (la excepcionalidad de admisión de la caducidad por existir interés general o conveniencia de substanciar o esclarecer) el mismo procedimiento sancionador ya vela en sí por los intereses públicos, siendo incongruente que por existir otros intereses se prime a la Administración inactiva y perjudique al particular imputado; aparte de ser un precepto un tanto opaco que abre una inseguridad jurídica, y que pudiera prolongar el procedimiento más allá de lo razonable al no fijarse plazos concretos para esta eventualidad; menos mal que, como dice NIETO GARCÍA ⁸⁰ «nunca ha sido aplicado (en lo que se sabe) por la Administración». Llegamos, por lo tanto, a la conclusión de que la remisión al artículo 92 LRJAP ha de concretarse sólo en su apartado 3.º, siendo incongruente para los demás. Así, la STS (CA) de 12 de junio de 2003 (p. SANZ BAYÓN) RJ 2003\4602 fija la siguiente doctrina legal: «La declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionatorias, artículo 44.2 Ley 30/1992, no extingue la acción de la Administración para ejercitar

las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma ley».

B. Efectos sobre el procedimiento caducado

Como indica DE JUAN CASADEVALL⁸¹ «el efecto inmediato de la perención es la extinción del procedimiento, su terminación anormal sin mediar resolución sobre el fondo, procediéndose al archivo de las actuaciones. Se trata de un efecto puramente procesal, que no se comunica ni al derecho ni a la acción, sólo al procedimiento que se le despoja de toda eficacia, también de su virtualidad interruptiva de la prescripción. La perención es la muerte del procedimiento, no del derecho sustantivo, que, al menos en el plano teórico, carecerá de efectos jurídicos. Por ello, alguna doctrina habla de "desaparición jurídica" del procedimiento», o como dice SANTAMARÍA PASTOR⁸² «la inviabilidad en Derecho de realizar actuación alguna propia del procedimiento caducado».

Según la STS (CA) de 28 de junio de 2004 (p. ESPÍN TEMPLADO) RJ 2004\5326, «cualquier resolución dictada una vez producida la caducidad del procedimiento resulta anulable, puesto que todas las actuaciones del mismo habrían debido ser archivadas», pero, como expone DE DIEGO DíEZ⁸³, «podría incluso sostenerse que no se trata de un supuesto de anulabilidad, sino de nulidad de pleno derecho (art. 62 LRJAP) por basarse la resolución sancionadora en un procedimiento inválido e ineficaz en la medida en que el mismo, por haberse producido la caducidad, debió archivarse en su momento», y cita en su apoyo dos STSJ (CA) de Castilla-León (Valladolid) de 28 de abril de 2000 (p. VALENTÍN SASTRE) JUR 2001\35420 y JUR 2001\35421, según las cuales «el ejercicio de la potestad sancionadora está esencialmente sometido a plazo, y esto conlleva que la resolución dictada una vez caducado el procedimiento sea nula, considerándose entre las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992». La SAN (CA) de 17 de noviembre de 2004 (p. BUISAN GARCÍA) JUR 2005\232292, razona que, puesto que el transcurso del plazo de caducidad implica el archivo de las actuaciones, si, pese a haber caducado se dicta una resolución sancionadora, no es que tal acto administrativo haya sido realizado fuera del tiempo establecido, «sino que se ha impuesto la sanción sin que exista procedimiento previo, pues el existente había finalizado ya de otra manera», y, en consecuencia, «ha sido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo nula de pleno derecho a tenor de lo dispuesto en el artículo 62.1.e. de la LRJAP». En el mismo sentido la STS (CA) de 24 de septiembre de 2008 (p. CANCER LALANNE) JUR 2008\7241.

Advierte GARCÍA SANZ⁸⁴ que «el efecto extintivo de la caducidad es, en todo caso, sólo predicable respecto del procedimiento sancionador que termina con la imposición de la sanción y no, lógicamente, respecto de eventuales recursos administrativos contra la sanción, donde opera el instituto del silencio administrativo, en este caso negativo». Así, la STSJ de Castilla-León, Burgos (CA) de 6 de junio de 2008 (p. ALONSO MILLÁN) JUR 2008\243263 recuerda que es criterio jurisprudencial que el plazo de caducidad termina su cómputo con la fecha de notificación de la resolución, «no siendo trasladable su cómputo a la fase de recurso».

C. Efectos sobre la prescripción de la infracción

Según el artículo 92.3 LRJAP «los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción». Como expone SANTAMARÍA PASTOR⁸⁵, la incoación del procedimiento sancionador «determina la interrupción del plazo de prescripción de la infracción. Si la caducidad de dicho procedimiento se produce, la interrupción de la prescripción se tiene por no realizada, de manera que el tiempo consumido en la tramitación del procedimiento debe computarse, sumándose al ya transcurrido hasta el momento de la incoación del expediente». Y a la vez advierte de un error de interpretación de la norma: «Produce vergüenza ajena leer, por ejemplo, que el significado de esta norma consiste en que el cómputo del plazo de prescripción se reanude desde el momento de producción de la caducidad». La declaración de caducidad significa, según GÓMEZ PUENTE⁸⁶, «una pérdida de eficacia retroactiva que puede interesar al juego de la prescripción pues quedará expedito su cómputo al cesar el efecto interruptivo propio de la incoación». Según GONZÁLEZ-VARAS⁸⁷ «interesa destacar que en materia de reparación de daños, y a diferencia de las infracciones, la ley prevé o bien plazos de prescripción ilimitados, siendo entonces válida la orden de reparación, cualquiera que sea el tiempo transcurrido (así el art. 92 LCOS), o bien mucho más dilatados que los plazos más amplios de prescripción de infracciones que pueda prever el ordenamiento jurídico (así, art. 327 RDPH, que prevé 15 años para decretar la orden de reparación del daño)».

D. La apertura de un nuevo expediente sancionador

Nos encontramos ante una cuestión que ha suscitado un amplio debate doctrinal, analizado por AGUADO I CUDOLA⁸⁸. Muy significativa es la postura de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁸⁹: «El precepto (art. 44.2 LRJAP) pretendía, sin duda, liberar a los ciudadanos de la pendencia indefinida e ilimitada del riesgo de gravamen, de sanción o de pérdida o limitación de derechos anunciada 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 sancionatorias según el artículo 92.3 LRJAP, 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*».

Como expone GÓMEZ PUENTE⁹⁰ «nada dice la LRJAP acerca de la posibilidad de reiniciar los expedientes perimidos, pero nada parece impedirlo mientras subsistan los presupuestos jurídicos sustantivos en que la incoación deba sustentarse». La STS (CA) de 12 de junio de 2003 (p. SANZ BAYÓN) RJ 2003/4602, cuya doctrina legal ya hemos transcrito, es clara al respecto, naturalmente mientras lo permita la prescripción, pues del mismo artículo 92.3 LRJAP se deduce que, si después de alcanzada la perención del procedimiento anterior y antes de iniciarse otro que lo sustituya, se produce la prescripción –no interrumpida por el procedimiento caducado–, ya no sería procedente la iniciación del nuevo expediente sancionador.

Con la apertura de un nuevo expediente al mismo sujeto, por los mismos hechos y fundamentos no puede decirse que se esté vulnerando el principio *non bis in idem*, ya que en el expediente caducado la cuestión de fondo sobre la comisión o no de la infracción imputada «queda imprejuzgada» como dice la SAN (CA) de 5 de marzo de 2008 (p. BENITO MORENO) JUR 2008\153141. Según la STS (CA) de 28 de febrero de 2008 (p. MARTÍNEZ MICO) RJ 2008\3712, «la perención únicamente significa que el expediente o actuaciones administrativas practicadas han perdido su eficacia intrínseca por haber permanecido por el tiempo y en las condiciones que marca la ley, o por haber rebasado su duración el tiempo máximo que la ley señaló para su conclusión; pero tales efectos (puramente adjetivos) para nada afectan al derecho subjetivo o potestativo que en el expediente se actuaba, el cual sigue unas vicisitudes y una vida propias, distintas de aquéllos. Es más, determinadas actuaciones producidas en aquel expediente (por ejemplo, documentos, certificaciones e, incluso, algunas pruebas) pueden seguir siendo eficaces fuera de él». Según DE JUAN CASADEVALL ⁹¹, «precisamente por esa no comunicación de efectos al plano sustantivo, podrá producirse un efecto procesal mediato, consistente en la incoación –que no reinicio, a nuestro entender–, de un nuevo procedimiento, siempre que no haya prescrito, o caducado la acción, que le servía de soporte jurídico-material. En este caso, se plantea el problema de la validez o eficacia que haya de conferirse a las actuaciones que integran el procedimiento perimido, y, por ende, la solución que haya de dar a la tensión existente entre los principios de eficacia de la actuación administrativa, economía procesal y conservación de los actos administrativos (arts. 64 y 66 LRJAP), por un lado, y el principio de seguridad jurídica». En cuanto a este problema de conservación de determinados actos GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS ⁹² opinan que «aun cuando pueden invocarse a favor de esta solución principios como los de economía procedimental y de conservación de los actos –art. 66 LRJAP– lo cierto es que este criterio puede inutilizar la institución de la caducidad».

El FD 8.º de la STS (CA) de 24 de febrero de 2004 (p. MENÉNDEZ PÉREZ) RJ 2005\5662, manifiesta que «la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se deduce, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992». Pero además, resumiendo la jurisprudencia que cita, establece algunos principios en relación con el nuevo procedimiento:

- El acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado.
- 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 incorporado.
- No cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, 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, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

- 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. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse.
- 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, pues la caducidad sanciona el retraso de la Administración no imputable al interesado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste.

Al no existir una limitación general en cuanto al plazo que deba transcurrir entre la declaración de caducidad y el inicio del nuevo expediente sancionador, éste bien puede iniciarse inmediatamente o bien esperar un determinado tiempo, siempre naturalmente que lo permita la prescripción. La STS (CA) de 19 de febrero de 2002 (p. RODRÍGUEZ-ZAPATA) RJ 2002\1363 no ve obstáculo en que en el mismo día en que se declara la caducidad se vuelva a iniciar el nuevo expediente sancionador, siempre que la infracción no haya prescrito. Así sucede también en el supuesto analizado por la SAN (CA) de 18 de enero de 2010 (p. ORTEGA MARTÍN) JUR 2010\43020. No obstante, si en un ordenamiento específico existe alguna limitación al respecto, deberá ser tenida en consideración; el ejemplo que suele exponerse es el del artículo 9.3. de la LPHE: «caducado el expediente no podrá volver a iniciarse en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular»; pero esta limitación se refiere a los expedientes de declaración de Bienes de Interés Cultural, no al procedimiento sancionador al que en su artículo 79.2 se remite a la LPA y, por lo tanto, actualmente a la LRJAP. En el sector de transportes terrestres nunca podrá iniciarse un nuevo procedimiento sancionador tras la caducidad; según el artículo 145 LOTT todas las infracciones prescriben al año, y si según hemos visto el plazo de caducidad también es de un año, alcanzada ésta resultaría imposible la iniciación de un nuevo expediente sancionador, ya que necesariamente se habría alcanzado la prescripción.

No obstante, como advierte la STS (CA) de 30 de mayo de 2002 (p. BAENA DEL ALCÁZAR) RJ 2002\8514, «reiniciar varias veces un procedimiento tras sucesivas declaraciones de caducidad, al provocar una situación de inseguridad jurídica del administrado, puede dar lugar a que se aprecie la existencia de un abuso de derecho por parte de la Administración». Pero según la mencionada SAN (CA) de 18 de enero de 2010 (p. ORTEGA MARTÍN) JUR 2010\43020, tanto el abuso de derecho como el fraude de ley tienen que ser probados, no apreciándose en el caso examinado ya que la complejidad de la cuestión analizada (infracción muy grave en materia de telecomunicaciones) justificaba la duración del procedimiento.

Como importante excepción a la regla general de que la caducidad no impide reiniciar un nuevo expediente, podemos señalar que en las sanciones tributarias «dicha caducidad impedirá la iniciación

de un nuevo procedimiento sancionador», según el artículo 211.4 LGT; para GIMENO VALLEDOR⁹³ nos encontramos ante una técnica jurídica incorrecta, pues confunde prescripción y perención, quedando así la conducta impune.

A título anecdótico observamos que el artículo 88.2 de la Ley 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra, establece que, en caso de reapertura del expediente caducado «se nombrará un instructor distinto».

E. Recurso contra la declaración de caducidad

Puede sorprender que, obtenida la caducidad en vía administrativa, el interesado pretenda continuar las actuaciones, puesto que ya ha conseguido su pretensión. La solución de esta paradoja se encuentra en el deseo de «mantener vivo» el procedimiento sancionador en una posterior instancia (administrativa o judicial) a fin de impedir que la Administración pueda reiniciar un nuevo procedimiento y mientras tanto vaya transcurriendo el tiempo necesario para obtener la prescripción ya que, necesariamente, la instancia superior deberá confirmar la caducidad con la consiguiente anulación del efecto suspensivo de la prescripción, y lograda ésta ya no procede la iniciación del nuevo procedimiento. La STSJ de Madrid (CA) de 2 de enero de 2008 (p. LOSADA ALONSO) JUR 2008\228340 se refiere a la impugnación de un acuerdo de iniciación del expediente de expulsión de extranjero cuyo plazo de resolución y notificación había sido rebasado, y, por lo tanto, se había incurrido *ope legis* en perención, lo que reconoce la Administración en el informe adjunto a la remisión del expediente al Tribunal y dictando a la vez resolución de su reconocimiento expreso. Nos encontramos, por lo tanto, ante una satisfacción extraprocésal que ha determinado la desaparición sobrevenida de la pretensión invocada, por lo que la sentencia declara terminado el recurso por falta de objeto.

El problema que se suscita, más concretamente, es si la Administración, una vez reconocida la perención, puede iniciar un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos cuando su resolución firme estuviere recurrida en vía contencioso-administrativa, o dicho de otro modo, si la nueva iniciación vulneraría el principio *non bis in idem*. Estimamos que en estos casos caben dos posibles soluciones: la primera estima que el expediente sancionador firme en vía administrativa permanece «vivo» si se ha recurrido en vía jurisdiccional, por lo que no cabría de momento que la Administración iniciara el nuevo procedimiento sancionador por los mismos hechos, fundamentos y sujetos responsables. La segunda solución admitiría que la Administración no incurre en ilegalidad iniciando un nuevo procedimiento sancionador siempre, naturalmente, que no se hubiera alcanzado la prescripción, ya que la declaración de caducidad del procedimiento significa lo que se ha llamado «expulsión de la realidad jurídica», pues conlleva la nulidad de lo actuado, el archivo de las actuaciones y la extinción del efecto suspensivo de la prescripción de la infracción; sería una contradicción considerar «vivo» un procedimiento que *ope legis* está caducado, por lo que acudir a la vía revisoria sería una maniobra torticera en fraude de ley. Estimamos esta solución más correcta, pero siempre que la Administración no hubiera sancionado extemporáneamente primero, sino que simplemente hubiera declarado la caducidad, pues si ésta se declara después de recurrida la sanción se incurre en violación del principio *non bis in idem*.

Un ejemplo real aclara este criterio: la AEPD impuso y notificó una sanción transcurrido en exceso el plazo aplicable de seis meses; varios meses después de presentado por el recurrente el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, y antes de formalizarse la demanda, la Administración dictó resolución el 15 de febrero de 2005 estimando la caducidad e iniciando a la vez un nuevo procedimiento sancionador sobre los mismos hechos, sujeto y fundamento; a pesar de ello el recurrente formalizó la demanda (en la que curiosamente manifestaba su intención de alcanzar mientras tanto la prescripción); la SAN (CA) de 20 de abril de 2006 (p. BUISÁN GARCÍA) JUR 2006\173404, que se refiere a la caducidad de la infracción, declara que la pretensión había perdido de forma sobrevenida su objeto, puesto que la Administración había reconocido la caducidad que invocaba, sentencia que no fue objeto de recurso de casación. No obstante, la empresa formula recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de iniciar un nuevo procedimiento; la SAN (CA) de 21 de julio de 2006 (p. LESMES SERRANO) JUR 2006\224728, en su FD 4.º manifiesta –a efectos exclusivos de la legitimación del recurrente– que este interés «no puede ser tachado de ilegítimo pues es su derecho utilizar todos los mecanismos que el ordenamiento jurídico pone a su alcance para defenderse y evitar ser sancionado, y uno de esos mecanismos sin duda es evitar la apertura de un nuevo procedimiento sancionador para que el plazo de prescripción siga corriendo»; ello no obsta a que en su FD 5.º reconozca que el procedimiento ya perimido «deja de existir con todos sus efectos... lo que no impide la iniciación de un nuevo procedimiento por los mismos hechos y contra los mismos sujetos, salvo que se hubiera producido la prescripción». Igualmente manifiesta que no puede afirmarse que esta actuación administrativa sea contraria a la buena fe «pues es obligación de la Administración perseguir las infracciones e impedir su prescripción. Tampoco altera la anterior conclusión el hecho de que se hubiera interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la resolución sancionadora, pues la interposición del recurso jurisdiccional deja intactas las potestades administrativas, entre ellas la expresada, salvo que se suspendan por el Tribunal». Sin embargo, la STS (CA) de 23 de febrero de 2010 (p. Díez-PICAZO) JUR 2010\73935, no llega a las mismas conclusiones en casación, no porque rebata directamente sus argumentos, sino anulándola con base en que la AEPD no podía declarar la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador en que ya había recaído resolución expresa (la primera resolución, la que imponía una sanción sin haber advertido aún la existencia de la caducidad), estando ésta «viva» aunque impugnada en vía contencioso-administrativa, por lo que la segunda resolución de 15 de febrero de 2005 debe ser declarada nula.

V. CONCLUSIONES

- 1.^a La proliferación de procedimientos administrativos sancionadores plantea para el administrado problemas de inseguridad jurídica, especialmente en materias de perención.
- 2.^a Hay que distinguir la caducidad del procedimiento sancionador o perención, del silencio administrativo, de la prescripción de la infracción o de la sanción, y de la caducidad de la acción.
- 3.^a Es precisa una adecuación del RPEPS a la reforma de la LRJAP por Ley 4/1999.

- 4.^a Permanece la validez de las medidas reparadoras de la legalidad cuando se aplican en un procedimiento administrativo sancionador que resulte caducado en cuanto a la infracción, siempre que, por lo que respecta a dichas medidas, se hubieran respetado sus propias garantías procedimentales.
- 5.^a La introducción en la Ley 4/1999 de la fecha de la notificación como *dies ad quem* para la caducidad ha causado más problemas que soluciones. A pesar de la claridad de la norma un sector jurisprudencial minoritario no incluye en el plazo de caducidad los 10 días para notificar la resolución.
- 6.^a Por excepción, el *dies ad quem* para las sanciones administrativas en el orden social es el de la resolución y no el de su notificación.
- 7.^a Procede regular de una manera más uniforme los efectos de la concurrencia con el orden penal, suavizando el actual rigorismo, ya que la Administración no es parte en los procedimientos penales.
- 8.^a En la caducidad impropia del artículo 132.2 LRJAP el cómputo del plazo de prescripción de la infracción no se vuelve a iniciar, sino que se reanuda el ya iniciado.
- 9.^a Los efectos extintivos de la perención se producen automáticamente, sin necesidad de resolución expresa que, si se dicta, no es constitutiva sino de mera constatación de las circunstancias concurrentes.
- 10.^a El archivo de las actuaciones no impide la incoación de un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos y al mismo presunto responsable, siempre que la infracción no haya prescrito, que no exista abuso de derecho ni fraude de ley y que no esté pendiente un procedimiento revisorio de la imposición de la sanción.

NOTAS

¹ Alejandro NIETO GARCÍA: *Derecho Administrativo Sancionador*, 4.^a ed., Tecnos, 2005, pág. 568.

² Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Civitas 2.^a ed, Madrid 1999, págs. 2.095 y 2.101.

³ Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Artículo 103». En *Comentarios a la CE. XXX Aniversario* (Dir. M.^a Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO), Wolters Kluwer, 2008, pág. 1.686.

⁴ Referencia en *Revista de Administración Pública*, año 2005, n.º 168, págs. 277 y ss. Existen antecedentes en las STEDH de 24 de noviembre de 93 (caso Aebe), 29 de agosto de 97 (caso Worn), 27 de junio de 97 (caso Philis) y 21 de febrero de 84 (caso Oztürk).

⁵ Germán VALENCIA MARTÍN, «El derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito administrativo». En *Comentarios a la CE... op. cit.*, pág. 748.

⁶ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pág. 519, 11 edic. Thomson-Civitas, 2008, pág. 519.

- 7 Referencia en *Actualidad Laboral*, La Ley, n.º 6/2010, segunda quincena marzo, sección Sentencias ejemplares/Al cierre, ref. 197, comentario Iván Antonio RODRÍGUEZ CARDO.
- 8 Marcos GÓMEZ PUENTE: *La inactividad de la Administración*, 3.ª ed., Aranzadi, 2002, pág. 63.
- 9 Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: «Caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP)», *Revista de Administración Pública*, n.º 168/2005, pág. 17.
- 10 José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ: *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, 5.ª edic., Tirant lo Blanch, Valencia 2008, pág. 340.
- 11 José Antonio TARDÍO PATO. En *Diccionario de Derecho Administrativo*, director Santiago MUÑOZ MACHADO, Iustel, 2005, págs. 360 y ss.
- 12 Rafael CABALLERO SÁNCHEZ: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. McGraw-Hill, Madrid 1999, págs. 96 y ss.
- 13 Jorge de Juan CASADEVALL: «La caducidad (perención) de los procedimientos tributarios en la nueva LGT». *Quincena Fiscal Aranzadi* n.º 12/2005 y 13/2005. Madrid, 2005. BIB 2005\1190.
- 14 Alejandro NIETO GARCÍA: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 550.
- 15 Marcos GÓMEZ PUENTE: «Prescripción, caducidad y perención administrativas». *Justicia Administrativa*, n.º 4/1999, pág. 18.
- 16 Luis COSCULLUELA MONTANER: *Manual de Derecho Administrativo*, 19.ª edic., Thomson-Civitas, 2008, pág. 360.
- 17 J. Ramón PARADA VÁZQUEZ: *Derecho Administrativo I*, Parte General, 17.ª edic., pág. 116.
- 18 Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO y Juan José GONZÁLEZ RIVAS: *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero*. Civitas, Madrid, 1999. pág. 275.
- 19 Abogacía General del Estado. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, VV.AA. Director Joaquín DE FUENTES BARDAJÍ. Ref.ª A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 2/1995, de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado. Thomson-Aranzadi, 2005, pág. 1044.
- 20 Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *Tratado de Derecho Administrativo T.I*, Thomson-Civitas, 2008, pág. 339.
- 21 Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Ángel MENÉNDEZ REXACH: *Acto y procedimiento administrativo*. Marcial Pons, 2001, pág. 301.
- 22 Alfredo MONTOYA MELGAR y Jaime PIZÁ GRANADOS: *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, 2.ª ed. MacGraw-Hill, 2000, pág. 278. Antonio V. SEMPERE NAVARRO y Rodrigo MARTÍN JIMÉNEZ: *El recargo de prestaciones*. Aranzadi, 2001, pág. 18. Miguel Ángel PURCALA BONILLA: *El recargo de prestaciones por incumplimiento de normas de seguridad y salud laboral*. Ed. Comares, 2000, págs. 37 a 77. Leodegario FERNÁNDEZ MARCOS: *Ensayo sobre temas actuales de Seguridad e Higiene en el Trabajo*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1992, pág. 205.
- 23 J. Ramón PARADA VÁZQUEZ: *Derecho Administrativo I*, Parte General, 17.ª ed., Marcial Pons, 2008, pág. 523.
- 24 Rafael CABALLERO SÁNCHEZ: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 241.
- 25 Francisco Javier GARCÍA SANZ: *La caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores por transcurso del plazo máximo para notificar la resolución. Análisis de su aplicación práctica*. La Ley, 2005, Tomo 2, pág. 1790.
- 26 Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO y Juan José GONZÁLEZ RIVAS: *Comentarios a la Ley 4/1999, op. cit.*, pág. 241.
- 27 E. HINOJOSA MARTÍNEZ: «La cláusula de la garantía de la igualdad básica y la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas». *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 31, tercer trimestre 1997, pág. 81.
- 28 Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: «La actividad de la Administración». En *Comentario sistemático a la LRJAP*. VV.AA. Ed. Carperí, 1993, pág. 165.
- 29 Marcos GÓMEZ PUENTE: *Prescripción...*, *op. cit.*, pág. 37.

- ³⁰ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Caducidad... op. cit.*, pág. 39.
- ³¹ Alejandro NIETO GARCÍA: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 554.
- ³² Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO y Juan José GONZÁLEZ RIVAS: *Comentarios a la Ley 4/1999, op. cit.*, págs. 58 y 64.
- ³³ Josefa CANTERO MARTÍNEZ: *El procedimiento administrativo común*. VV.AA. (Coord. José GARBERÍ LLOBREGAT), Tirant lo Blanc, 2007, pág. 1504.
- ³⁴ Francisco José VILLAR ROJAS. Prólogo de *Las resoluciones extemporáneas y su régimen procesal contencioso-administrativo* de Martín OROZCO MUÑOZ, Thomson-Aranzadi, 2005, pág. 26.
- ³⁵ José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ: *El Procedimiento...*, *op. cit.*, pág. 1.428.
- ³⁶ Eduardo GAMERO CASADO y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: *Manual básico de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., Tecnos, 2007, pág. 480.
- ³⁷ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO y Juan José GONZÁLEZ RIVAS: *Comentarios a la Ley 4/1999...*, *op. cit.*, pág. 242.
- ³⁸ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen... op. cit.*, pág. 1.326.
- ³⁹ José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ: *El Procedimiento...*, *op. cit.*, pág. 1.322.
- ⁴⁰ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Caducidad... op. cit.*, pág. 33.
- ⁴¹ Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *Derecho Administrativo. Parte General*, 3.ª ed. Tecnos 2007, pág. 678.
- ⁴² José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ: *El procedimiento... op. cit.*, pág. 1.329.
- ⁴³ Marcos GÓMEZ PUENTE: *La inactividad... op. cit.*, pág. 417.
- ⁴⁴ Fernando PÉREZ ESPINOSA: *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*. Montecorvo, 1977, pág. 215.
- ⁴⁵ Alejandro NIETO GARCÍA: *Derecho... op. cit.*, págs. 35 y 36.
- ⁴⁶ José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ: *El Procedimiento...*, *op. cit.*, pág. 1.332.
- ⁴⁷ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen... op. cit.*, pág. 1.178.
- ⁴⁸ Juan MARTÍN QUERALT, Carmelo LOZANO SERRANO, José M. TEJERIZO LÓPEZ y Gabriel CASADO OLLERO: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. 8.ª ed., Tecnos 2007, pág. 583.
- ⁴⁹ L. Alfredo DE DIEGO DíEZ: *Prescripción y caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*, 2.ª ed., Bosch 2009, pág. 245.
- ⁵⁰ L. Alfredo DE DIEGO DíEZ: *Prescripción... op. cit.*, pág. 248.
- ⁵¹ Rafael CABALLERO SÁNCHEZ: *Prescripción... op. cit.*, pág. 241.
- ⁵² Alejandro NIETO GARCÍA: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 553.
- ⁵³ Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Ángel MENÉNDEZ REXACH: *Acto... op. cit.*, pág. 192.
- ⁵⁴ Rafael CABALLERO SÁNCHEZ: *Prescripción... op. cit.*, págs. 232 y 233.
- ⁵⁵ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Caducidad...» op. cit.*, págs. 31 y 32.
- ⁵⁶ Ángel JUANES PECES: «Especialidades del derecho al proceso con garantías en el procedimiento administrativo sancionador», en *Comentarios a la CE... op. cit.*, pág. 717.
- ⁵⁷ Miren SARASÍBAR IRIARTE: «Acerca de las notificaciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, n.º 197/2008, pág. 293.
- ⁵⁸ Eduardo GAMERO CASADO y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: *Manual...*, *op. cit.*, pág. 401.

- ⁵⁹ Manuel PULIDO QUECEDO: «Sobre la eficacia de las notificaciones administrativas rechazadas». Actualidad Jurídica, Aranzadi n.º 610/2004. BIB 2004\49.
- ⁶⁰ L. Alfredo DE DIEGO DÍEZ: *Prescripción...*, *op. cit.*, pág. 215.
- ⁶¹ Web de la Inspección de Trabajo y SS. Foro del conocimiento/Base de datos de la ITSS/Servicio Jurídico del Estado.
- ⁶² Web de la Inspección de Trabajo y SS. Foro del conocimiento/Información interna/Criterios técnicos.
- ⁶³ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO y Juan José GONZÁLEZ RIVAS: *Comentarios a la Ley 4/1999...* *op. cit.*, pág. 244.
- ⁶⁴ L. Alfredo de DIEGO DÍEZ: *Prescripción...* *op. cit.*, pág. 265.
- ⁶⁵ Cristina COTO DEL VALLE. En *Comentarios a la Ley General Tributaria*. VV.AA. (coordinador Juan Manuel HERRERO DE EGAÑA). Thomson-Aranzadi, 2008, pág. 816.
- ⁶⁶ José BERMEJO VERA: *Derecho Administrativo. Parte especial*, 6.ª ed., Civitas, 2005, pág. 87.
- ⁶⁷ J. Ramón PARADA VÁZQUEZ: *El régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento administrativo común*. Marcial Pons, 1999,
- ⁶⁸ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Caducidad...* *op. cit.*, pág. 40.
- ⁶⁹ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen...* *op. cit.*, pág. 1.837.
- ⁷⁰ José GARBERÍ LLOBREGAT y Guadalupe BUITRÓN RAMÍREZ: *El Procedimiento...*, pág. 190.
- ⁷¹ Pablo GARCÍA MANZANO: «De la potestad sancionadora». En *Comentario sistemático...*, *op. cit.*, pág. 390.
- ⁷² Manuel GÓMEZ TOMILLO: *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Aranzadi 2008, pág. 554.
- ⁷³ J. Ramón PARADA VÁZQUEZ: *El régimen...* *op. cit.*, pág. 415.
- ⁷⁴ José Antonio TARDÍO PATO: En *Diccionario...*, *op. cit.*, pág. 362.
- ⁷⁵ Alejandro NIETO GARCÍA: *Derecho...* *op. cit.*, pág. 547.
- ⁷⁶ Rafael CABALLERO SÁNCHEZ: *Prescripción...* *op. cit.*, pág. 190.
- ⁷⁷ Marcos GÓMEZ PUENTE: *La inactividad...* *op. cit.*, págs. 574 y 575.
- ⁷⁸ Marcos GÓMEZ PUENTE: *Prescripción...* *op. cit.*, pág. 40.
- ⁷⁹ Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Ángel MENÉNDEZ REXACH: *Acto...* *op. cit.*, pág. 169.
- ⁸⁰ Alejandro NIETO GARCÍA: *Derecho...* *op. cit.*, pág. 553.
- ⁸¹ Jorge DE JUAN CASADEVALL: *La caducidad...* *op. cit.*, pág. 10.
- ⁸² Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Caducidad...* *op. cit.*, pág. 43.
- ⁸³ J. Alfredo DE DIEGO DÍEZ: *Prescripción...* *op. cit.*, pág. 279.
- ⁸⁴ Francisco Javier GARCÍA SANZ: *La caducidad...* *op. cit.*, pág. 1.792.
- ⁸⁵ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Caducidad...* *op. cit.*, pág. 52.
- ⁸⁶ Marcos GÓMEZ PUENTE: *Prescripción...* *op. cit.*, pág. 40.
- ⁸⁷ Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *Tratado...* *op. cit.*, pág. 339.
- ⁸⁸ V. AGUADO I CUDOLÀ: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de la potestad administrativa*. M. Pons, 1999, págs. 296 y ss.
- ⁸⁹ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: *Curso...* *op. cit.*, pág. 519.
- ⁹⁰ Marcos GÓMEZ PUENTE: *Prescripción...* *op. cit.*, pág. 40.

⁹¹ Jorge DE JUAN CASADEVALL: *La caducidad... op. cit.*, pág. 10.

⁹² Eduardo GAMERO CASADO y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: *Manual... op. cit.*, pág. 347.

⁹³ Luis GIMENO VALLEDOR: «Procedimiento sancionador tributario en la nueva Ley General Tributaria», *Boletín del ICAM* n.º 28/2004, pág. 217.

ABREVIATURAS

AEPD: Agencia Española de Protección de Datos.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CA: Sala de los Contencioso-Administrativo.

CC: Código Civil.

CC.AA.: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española.

D: Decreto.

DA: Disposición Adicional.

DT: Disposición Transitoria.

FD: Fundamento de Derecho.

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

LAG: RDLeg. 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas.

LBRL: Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local.

LCOS: Ley 22/1988 de Costas.

LECr: Ley de Enjuiciamiento Criminal de 13 de septiembre de 1882.

LGT: Ley 58/2003 General Tributaria.

LMEDIC: Ley 29/2006 de garantías y uso racional de medicamentos.

LO: Ley Orgánica.

LOIT: Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

LOPJ: Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial.

LOTT: Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres.

LPA: Ley de Procedimiento Administrativo de 18 de julio de 1958.

LPHE: Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español.

LPL: RD Leg. 2/1995 Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

LRJAP: Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LSS: RD Leg. 1/1994, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

LTr: RD Leg. 339/1990, Texto articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Importante modificación por Ley 18/2009.

p.: ponente.

RD: Real Decreto.

RDDC: RD 1945/1983 Régimen Sancionador en Defensa del Consumidor.

RDPH: RD 849/1986 Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

RGISOS: RD 928/1998 Reglamento General Sancionador en Orden Social.

RGRST: RD 2063/2004 Reglamento General Sancionador Tributario.

RLCOS: RD 1471/1989 Reglamento de la Ley de Costas.

RLOE: RD 2393/2004 Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería.

RLOTT: RD 1211/1990 Reglamento de la Ley de la Ordenación de Transportes Terrestres.

ROFIT: RD 138/2000 Reglamento de Organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

RPEPS: RD 1398/1993 Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

RPST: RD 320/1994 Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico.

s/ref.: sin referencia en las colecciones de sentencias.

SS: Seguridad Social.

SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional.

SJCA: Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

TC: Tribunal Constitucional.

TRLISOS: RD Leg.5/2000 Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

TS: Tribunal Supremo.