

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	Núm. 89/2002
---------------------------	--	-----------------

Rosa FONTELA GUÍO
Profesora del CEF

• ENUNCIADO:

Practicada en su día visita de inspección a la entidad Bodegas Sotoburgo, S.A., se comprobaron las siguientes infracciones. La primera consistía en la existencia en los locales, una vez deducido el margen de tolerancia, de 16.833 litros de vino que excedían del aforo de la bodega y que debían entenderse no amparados por la denominación de origen. Otra infracción consistía en la falta injustificada de contraetiquetas o precintos de garantía de distintas añadas de la categoría de vinos de crianza y reserva.

Iniciado expediente por el Consejo Regulador (a los dos años dentro del plazo de cinco años de prescripción que se establece en el art. 132.2 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, que aprueba el Estatuto del Vino), los titulares de la bodega presentaron sus alegaciones en el plazo pertinente. No obstante, seis meses después de la apertura del expediente y sin que se hubieran producido suspensiones en el procedimiento, el Consejo Regulador de la Denominación de Origen declaró la caducidad del expediente por haber transcurrido el plazo fijado por la normativa sin que se resolviera y notificara, no obstante lo cual el mismo día se reinició el mencionado expediente por los mismos hechos y las mismas responsabilidades, no presentando entonces alegaciones los titulares de la bodega.

Finalizada la tramitación del expediente y elevado éste al Consejo de Ministros [órgano competente por razón de la cuantía para imponer la sanción, según el art. 131.2 apdo. d) de la Ley del Estatuto de la Vid, la Viña y los Alcoholes, Ley 25/1970, de 2 de diciembre y el art. 131.3 apdo. d) de su Reglamento aprobado por Decreto 835/1972, de 23 de marzo], se apreció por el mismo la existencia de una infracción tipificada en el art. 51.1.7 del Reglamento de la Denominación de Origen Rioja, consistente en la existencia en aforo de 16.833 litros de vino no amparados en la denominación de origen. Esta infracción se encuentra tipificada también en el art. 129 y 129.1 apdo. c) del Estatuto del Vino y de su Reglamento y para la que se prevé una sanción de multa de una cuantía que puede oscilar entre 120,20 euros (20.000 ptas.) y el doble del valor de la mercancía llevando aparejada además el decomiso de la misma. Respecto a dicha infracción se impone una sanción en su grado medio por el importe del valor de la mercancía, duplicándose la cuantía de la misma en sustitución del decomiso que no podía llevarse materialmente a cabo. Por otra parte se aprecia también la existencia de una infracción tipificada en el art. 49.1.3 del Reglamento de la Denominación de Origen aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, consistiendo en

inexactitud de la documentación conservada (las ya mencionadas contraetiquetas y precintos de garantías) que se sancionó en su grado mínimo con una multa de 478,86 euros (79.675 ptas.). De este modo las sanciones impuestas totalizan la cantidad de 49.444,35 euros (8.226.847 ptas.).

Contra este acto interponen, los titulares de la bodega, recurso contencioso-administrativo que fue tramitado en debida forma, y en el cual la entidad actora se limita a invocar las normas reguladoras de la caducidad de los procedimientos, en concreto el art. 20.6 del Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por el RD 1398/1993, de 4 de agosto y los arts. 42, 44 y 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Basándose en dichos artículos, la entidad actora mantiene que, toda vez que se declaró la caducidad del expediente, éste no puede ser ya revisado y que se produce una vulneración del principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.º de la Constitución.

• **CUESTIÓN PLANTEADA:**

1. Análisis del argumento esgrimido por la entidad Bodegas Sotoburgo, S.A., sobre la imposibilidad de reiniciar un procedimiento sancionador caducado.

• **SOLUCIÓN:**

1. Antes de contestar a la cuestión que se suscita en esta pregunta, hay que hacer mención de que en el supuesto de hecho planteado, nos encontramos ante el derecho que la Administración tiene reconocido de perseguir las infracciones tipificadas en las leyes. Este derecho denominado potestad sancionadora debe ejercitarse siempre dentro de unos plazos que la ley establece, teniendo en cuenta que una vez transcurrido dicho plazo legal, las Administraciones Públicas deben abstenerse de perseguir la infracción cometida, no pudiendo ya iniciar procedimiento sancionador alguno para exigir las responsabilidades que procedan al sujeto que ha cometido un hecho tipificado como infracción administrativa. Esta garantía, establecida en aras del principio de seguridad jurídica, que se encuentra reconocido en el artículo 9.º 3 de la Constitución, es lo que se denomina prescripción de acciones. Ahora bien, lo normal es que la Administración, una vez detectada una infracción, inicie las actuaciones tendentes a la determinación de la misma y su posible sanción. ¿Cuál es la primera consecuencia de la iniciación del procedimiento sancionador? Pues a tenor del artículo 132.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC) es la interrupción de la prescripción. Ahora bien una vez iniciado el procedimiento sancionador, pudiera ser que la Administración, por causa a ella imputable, dejara transcurrir el plazo para dictar la resolución, en cuyo caso se produciría la denominada caducidad o perención; en este sentido se manifiesta el artículo 44.2 de la LRJAP y PAC. No debemos olvidar, no obstante, que los plazos máximos para dictar la resolución sancionadora no son absolutamente automáticos sino que se admite su suspensión en supuestos tales como:

- La paralización del procedimiento por causa imputable al infractor (art. 44.2 de la LRJAP y PAC).
- Solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, por el tiempo que media entre la petición y recepción del informe [art. 42.5 c) de la LRJAP y PAC].

- Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente [art. 42.5 d) de la LRJAP y PAC].

- Cuando se esté sustanciando procedimiento sancionador por los mismos hechos ante órganos comunitarios europeos, o cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito o falta (arts. 5.º y 7.º del RD 1398/1993, de 4 de agosto).

En cualquier caso y fuera de los supuestos de suspensión mencionados, así como de la posible ampliación del plazo máximo de resolución y notificación que se permite en los supuestos del artículo 42.6 de la LRJAP y PAC, lo que es claro, es que una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos, se produce la caducidad del procedimiento. ¿Cuáles son los efectos que produce la caducidad? El primero de ellos es que la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones (art. 44.2 de la LRJAP y PAC), pero no se dice nada sobre las consecuencias de tal archivo. Es entonces cuando surge la polémica doctrinal y jurisprudencial para determinar el alcance de este efecto así como del otro previsto en el artículo 92 de la LRJAP y PAC, al que expresamente se refiere el artículo 44.2 de la misma Ley, es decir, la relación de la caducidad con la prescripción. O dicho de otra manera: si la caducidad del procedimiento produce el archivo de las actuaciones con la consiguiente imposibilidad del ejercicio de la potestad sancionadora o si por el contrario la caducidad por sí sola sólo comporta el archivo de las actuaciones, lo cual significaría que ese procedimiento ya no puede continuar tramitándose, es decir, que si con anterioridad no se había dictado la resolución sancionadora no pueden ya dictarse en ese procedimiento, pero podría dictarse en otro procedimiento distinto.

La postura mayoritaria parece inclinarse por esta segunda opción, ya que la redacción dada al artículo 44.2 de la LRJAP y PAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no deja lugar a dudas por la expresa remisión que dicho artículo hace al artículo 92. Pensar lo contrario supone asimilar los efectos de la caducidad a los de la prescripción ya que si con la declaración de caducidad se agota el ejercicio de la potestad sancionadora, el efecto sería el mismo que si hubiere transcurrido el plazo de prescripción: imposibilitar la persecución del ilícito administrativo.

El ya mencionado artículo 92.3 de la LRJAP y PAC dispone «que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción», lo cual supone la posibilidad de que la Administración, en aquellos supuestos en que no haya podido resolver el procedimiento en el plazo establecido, inicie otro procedimiento con las mismas garantías a favor del presunto infractor y sujeto a los mismos plazos.

En relación a este artículo, algunos autores han afirmado que la Administración no tendría límite temporal alguno para perseguir de manera permanente al infractor con menoscabo del principio de seguridad jurídica. Ello no es así, ya que la seguridad jurídica sólo quedaría en entredicho si abierto un procedimiento sancionador éste pudiera permanecer abierto indefinidamente. Además no debemos olvidar que el propio artículo 92 de la LRJAP y PAC dice que «los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción». Así pues la Administración puede reiniciar el procedimiento pero sólo si no ha transcurrido el plazo de prescripción; en otro caso, es decir, si todavía no ha transcurrido dicho plazo, al período de prescripción inicial habrá que añadirle el que haya transcurrido durante la tramitación del procedimiento caducado, por lo que el tiempo restante se consu-

mirá tanto si la Administración permanece inactiva como si inicia otro procedimiento y no lo finaliza en plazo, ya que otra vez se anudará el período de tramitación del nuevo procedimiento al ganado para la prescripción.

De todo lo anteriormente expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La falta de resolución de un procedimiento sancionador dentro del plazo legalmente establecido, comporta automáticamente la caducidad del procedimiento.

- La caducidad se interrumpe bien por causas imputables al presunto infractor como en los supuestos en los que así proceda de conformidad con lo establecido en la LRJAP y PAC y en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

- La caducidad no produce por sí sola la prescripción de la infracción, si bien los procedimientos caducados no interrumpen la prescripción.

- Sería posible el reinicio de un procedimiento sancionador, siempre que la infracción no haya prescrito al anudarse al plazo inicial el transcurrido durante la tramitación del procedimiento caducado.

Por lo que al supuesto de hecho planteado se refiere podemos decir:

- Que el Consejo Regulador inició el expediente sancionador dentro del plazo de prescripción (a los dos años dentro de los cinco de que disponía) y que dicho plazo desde ese momento quedó interrumpido.

- Que el procedimiento caducó una vez transcurrido el plazo de seis meses desde su iniciación.

- Que se podía volver a iniciar otro procedimiento sancionador por los mismos hechos, ya que el plazo de prescripción no había transcurrido, dado que de los cinco años de que se disponía sólo se habían consumido dos años más los seis meses que había durado el procedimiento declarado caducado.

- Por último y en cuanto a la afirmación de la entidad Bodegas Sotoburgo, S.A. respecto a la vulneración del principio de seguridad jurídica, debe descartarse ya que dicho principio sólo quedaría en entredicho en el supuesto de que el procedimiento pudiera permanecer abierto ilimitadamente y esta posibilidad ha sido descartada de raíz desde el momento en que el artículo 44.2 de la LRJAP y PAC establece el régimen jurídico de la caducidad o perención.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Constitución Española, art. 9.º.**
- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 42, 44, 92 y 132.**
- **RD 1398/1993 (Rgto. del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora), arts. 5.º, 7.º y 20.**
- **STS de 9 de mayo de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 4.ª).**