

BIBLIOTECA JURÍDICA DE BOLSILLO

El colapso del procedimiento sancionador

Los fatales plazos de caducidad

L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ



L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ
Magistrado - Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Procesal
(Universidad Pablo de Olavide-Sevilla)

EL COLAPSO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Los fatales plazos de caducidad

1.^a edición

COLEX 2021

Copyright © 2021

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© L. Alfredo de Diego Díez

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)

A Coruña, C.P. 15004

info@colex.es

www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-135-3

Depósito legal: C 1663-2020

ÍNDICE

ABREVIATURAS	19
CAPÍTULO I. EL LABERINTO TEMPORAL	21
1. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SANCIONADORA	22
A) Tributos	26
B) Defensa de los consumidores	28
C) Farmacia	31
2. CADUCIDAD DE LAS ACTUACIONES PREVIAS	32
3. DECAIMIENTO DE LA POSIBILIDAD DE EXTENDER ACTA DE INFRACCIÓN	36
A) Efectos: da lugar a la caducidad del procedimiento sancionador	37
B) Incoación de nuevas actuaciones de comprobación sobre los mismos hechos, si no lo impide la prescripción	40
C) Cómputo de los plazos: día inicial y día final	42
4. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	44
A) Plazo máximo de resolución y notificación	45
<i>a) Información sobre el plazo máximo de duración del procedimiento y las consecuencias de su incumplimiento . .</i>	<i>46</i>
<i>b) Ampliación o reducción de los plazos máximos de duración del procedimiento</i>	<i>47</i>
<i>c) Suspensión de los plazos máximos de duración del procedimiento</i>	<i>48</i>
B) Plazos internos de tramitación: la caducidad intraprocedimental	49
<i>a) Caducidad intraprocedimental general</i>	<i>49</i>
<i>b) Caducidades intraprocedimentales sectoriales</i>	<i>50</i>
CAPÍTULO II. ACTUACIONES PREVIAS A LA INCOACIÓN DEL EXPEDIENTE	55
1. NATURALEZA Y FINALIDAD DE LAS ACTUACIONES PREVIAS .	55
A) No forman parte del procedimiento sancionador	57
B) Actuaciones previas y caducidad procedimental	59
C) Medidas «provisionalísimas» y caducidad procedimental .	62
2. PROLONGACIÓN FRAUDULENTE DE LAS ACTUACIONES PREVIAS .	63

CAPÍTULO III. MOMENTO INICIAL DEL PLAZO DE CADUCIDAD .	67
1. LA «INICIACIÓN» DEL PROCEDIMIENTO	67
A) La fecha de la denuncia	68
B) La fecha del acuerdo formal de incoación	73
C) La fecha en que se notifique el acuerdo de incoación.	74
D) La fecha en que «debió» incoarse el procedimiento.	77
2. SUPUESTOS ESPECIALES	78
A) Infracciones en materia de trabajo y seguridad social.	78
B) Infracciones en materia de tráfico, circulación y seguridad vial	79
C) Infracciones en materia de transportes terrestres.	81
D) Infracciones en materia tributaria	84
CAPÍTULO IV. MOMENTO FINAL DEL PLAZO DE CADUCIDAD .	87
1. NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA	87
A) Los vaivenes de la jurisprudencia	88
B) La peculiaridad de los procedimientos sancionadores por infracciones en el orden social.	91
<i>a) Doctrina legal: la STS de 12 de noviembre de 2001</i>	91
<i>b) El Tribunal Supremo confirma su doctrina legal pese a la disposición adicional única del Real Decreto 1125/2001</i>	92
<i>c) La redacción vigente del artículo 20.3 del Real Decreto 928/1998</i>	95
2. INTENTO DE NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA	96
A) El cartero llama dos veces: ¿uno o dos intentos de notificación personal?	98
B) El día final en el «intento de notificación»	101
3. LA CADUCIDAD NO OPERA EN VÍA DE RECURSO	103
CAPÍTULO V. SUSPENSIÓN DEL PLAZO	107
1. EL INCORRECTO USO DEL TÉRMINO «INTERRUPCIÓN»	107
2. LAS CAUSAS LEGALES DE SUSPENSIÓN	109
A) Taxatividad	109
B) Los dos regímenes de suspensión	110
<i>a) Suspensión facultativa.</i>	111
<i>b) Suspensión preceptiva</i>	114
C) Sucesivas suspensiones y cómputo del plazo de caducidad.	116
D) Suspensión fraudulenta	118

3. INCIDENCIA DE LA RETROACCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SOBRE EL PLAZO DE CADUCIDAD	119
---	-----

CAPÍTULO VI. CAUSALES PARA UNA SUSPENSIÓN FACULTATIVA..... 123

1. TRÁMITES PENDIENTES CUYA RESPONSABILIDAD ES IMPUTABLE AL INTERESADO.....	123
A) Subsanción de defectos.....	124
B) Pruebas periciales contradictorias o dirimentes.....	126
2. PREJUDICIALIDAD.....	127
A) De los órganos de la Unión Europea.....	128
B) De cualquier orden jurisdiccional.....	130
3. SOLICITUD DE INFORMES PRECEPTIVOS PARA LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	133
A) Informes preceptivos	134
B) Plazo de suspensión y plazo de emisión del informe ...	138
C) Tiempo durante el que se produce la suspensión: entre la petición y la recepción del informe.....	139
4. INICIACIÓN DE NEGOCIACIONES ENCAMINADAS A LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL DEL PROCEDIMIENTO	142
5. EL IMPRESCINDIBLE ACUERDO DE SUSPENSIÓN	143
A) Acuerdo expreso y específico.....	143
B) Notificación del acuerdo de suspensión: problemática ..	147
a) <i>Validez y eficacia</i>	148
b) <i>Antes de que el procedimiento caduque</i>	150

CAPÍTULO VII. CAUSALES PARA UNA SUSPENSIÓN PRECEPTIVA

1. REQUERIMIENTO DE ANULACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS INTERADMINISTRATIVOS	153
2. LA «INSTRUCCIÓN COMPLEMENTARIA»	155
3. EL INCIDENTE DE RECUSACIÓN.....	156
4. LA CONDUCTA RETARDATORIA DEL INculpADO	158
A) Argucias dilatorias	158
B) Plazos para evacuar alegaciones y proponer pruebas ..	160
C) Tiempo empleado en practicar la prueba solicitada por el inculpado	161

CAPÍTULO VIII. ESPECIAL REFERENCIA A LA PRIORIDAD DEL ENJUICIAMIENTO PENAL	163
1. PARALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	165
2. INCOACIÓN DE DILIGENCIAS PREPROCESALES POR EL FISCAL	170
3. MOMENTOS: CUÁNDO SE PARALIZA Y CUÁNDO SE REANUDA EL CÓMPUTO DE LA CADUCIDAD	171
A) El momento de la paralización.	171
B) El momento de la reanudación	174
a) <i>La fecha de firmeza de la resolución penal</i>	175
b) <i>La fecha en que la Administración tenga conocimiento de la resolución</i>	177
c) <i>La fecha en que se levante formalmente la suspensión.</i>	180
CAPÍTULO IX. AMPLIACIÓN DEL PLAZO.	181
1. UN POCO DE HISTORIA.	183
2. LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES DE LOS ARTÍCULOS 21.5 Y 23 DE LA LPAC	185
A) Peligro de congestión	186
a) <i>Causales que justifican la habilitación de medios</i>	186
b) <i>Torpeza y desorganización administrativa</i>	191
B) El acuerdo sobre habilitación de medios	195
a) <i>Reparto de papeles: órgano que propone y órgano que decide</i>	195
b) <i>Justificación de las causales</i>	196
C) El fracaso en la habilitación de medios personales y materiales	197
D) La ampliación del plazo de caducidad	198
a) <i>Competencia para acordar la ampliación del plazo</i>	198
b) <i>Excepcionalidad de la ampliación del plazo</i>	199
c) <i>Notificación anterior al vencimiento del plazo de caducidad.</i>	201
E) Justificación: prueba y argumentario a cargo de la Administración	204
a) <i>De las circunstancias excepcionales (art. 21.5 de la LPAC)</i>	205
b) <i>Del agotamiento de los medios disponibles (art. 23.1 de la LPAC)</i>	207
3. EL SUBTERFUGIO DEL ARTÍCULO 32 DE LA LPAC	211

A) La inteligencia de la norma desde la doctrina	212
B) La jurisprudencia del Tribunal Supremo	217
C) Órgano competente	218
D) Facultad discrecional y control judicial	221
<i>a) Ampliación prohibida o limitada por otra norma</i>	<i>222</i>
<i>b) Limitaciones temporales</i>	<i>223</i>
<i>c) Limitaciones sustantivas</i>	<i>224</i>
<i>d) Motivación</i>	<i>224</i>
<i>e) Alegaciones y recursos</i>	<i>225</i>
<i>f) ¿Es exigible la indefensión de los interesados para anular la ampliación del plazo?</i>	<i>226</i>
E) Silencio ante la petición de parte sobre ampliación del plazo	226
F) Supuestos específicos de ampliación <i>ex lege</i>	230
<i>a) Trámites en el extranjero</i>	<i>230</i>
<i>b) Problemas técnicos</i>	<i>233</i>
G) ¿La ampliación de plazos es aplicable a los recursos? . .	233
BIBLIOGRAFÍA	235

ABREVIATURAS

ad.	adicional.
art(s).	artículo(s).
art. cit.	artículo citado.
AATC	Autos del Tribunal Constitucional.
<i>BOCG</i>	<i>Boletín Oficial de las Cortes Generales.</i>
<i>cf.</i>	<i>confer</i> (latín: «compara»; equivale a «compárese»).
CE	Constitución Española.
dir(s).	director(es).
disp.	disposición.
ed.	edición.
Excmo. Sr.	Excelentísimo señor.
fj	fundamento jurídico.
Ilmo. Sr.	Ilustrísimo señor.
JT	Jurisprudencia tributaria (Aranzadi).
JUR	Jurisprudencia disponible en www.westlaw.es (Aranzadi).
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000, de 7 de enero).
LGT	Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre).
LISOS	Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (RDLeg. 5/2000, de 4 de agosto).
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio).
LOPD	Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre).

LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio).
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre).
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre).
núm.	número.
ob. cit.	obra citada.
pág(s).	página(s).
RD	Real Decreto.
RDLeg.	Real Decreto Legislativo.
rec.	recurso.
RJ	Repertorio de jurisprudencia (Aranzadi).
RJCA	Repertorio de jurisprudencia contencioso-administrativa (Aranzadi).
RPS	Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto).
(S)SAN	Sentencia(s) de la Audiencia Nacional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
(S)STS	Sentencia(s) del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
vol.	volumen.

Advertencia. Todas las sentencias del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia citadas en esta monografía pertenecen a las salas del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, salvo que expresamente se diga otra cosa.

CAPÍTULO I

EL LABERINTO TEMPORAL

El poder represivo de la Administración está sometido a límites temporales no siempre bien definidos. Prescripción y caducidad se entremezclan, a veces confusamente, a la hora de condicionar temporalmente el *ius puniendi* de la Administración.

Por lo pronto, la prescripción opera en dos momentos, según se trate de perseguir la infracción o de ejecutar la sanción. Mientras, la perención tiene su ámbito de aplicación una vez iniciado el procedimiento¹. Pero la realidad normativa no es tan simple².

Con el nombre de caducidad, el legislador ha bautizado instituciones de diferente ropaje. Así, puede caducar la acción sancionadora (caducidad-carga) y también el procedimiento sancionador (perención). Además, esta última caducidad-perención puede producirse por exceder no solo el plazo máximo de resolución, sino también los plazos internos de tramitación³.

-
1. Véase L. Alfredo DE DIEGO DíEZ, *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, 2.^a ed., Bosch, Barcelona, 2009, pág. 240 a 249; y «Plazos de caducidad en el ejercicio de la potestad sancionadora y disciplinaria», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 81, 2006, págs. 155-162.
 2. Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 445, habla de «una compleja maraña» de condiciones temporales que se entrecruzan en el vigente sistema sancionador.
 3. Un buen ejemplo de esta variopinta gama de figuras es el artículo 18 del RD 1945/1983, de 22 de junio (régimen sancionador en materia

El poder represivo de la Administración está sometido a límites temporales. Si los rebasa, el exceso afecta a la vitalidad del procedimiento sancionador, provocándole infartos y colapsos. Esta obra culmina una trilogía sobre la salud del *ius puniendi* administrativo: primero fueron *Los infartos de la Administración: prescripción de infracciones y sanciones* (Colex, 2019); más tarde, *Tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador* (Colex, 2020); y ahora, *El colapso del procedimiento sancionador: los fatales plazos de caducidad* (Colex, 2021).

En esta ocasión trasladamos al lector las claves para mejor comprender el cómputo de los plazos de caducidad, no siempre bien definidos en el laberinto sectorial del ordenamiento administrativo. Son aquí objeto de disección aspectos tales como el momento inicial y final del cómputo, con sus peculiaridades en materia tributaria, de trabajo y seguridad social, tráfico y transportes terrestres; la eficacia del «intento» de notificación; la suspensión del plazo, en ocasiones facultativa y otras veces preceptiva; la prioridad del enjuiciamiento penal o la ampliación de los plazos de caducidad.

El pragmatismo inspira esta obra. Los aportes jurisprudenciales son su *leitmotiv*, acompañados de valiosas dosis de la mejor doctrina académica. El resultado es un cuidado estudio de soluciones realistas, extraídas de la variopinta experiencia diaria de los órganos jurisdiccionales, de indudable utilidad práctica para el operador jurídico.



L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado, doctor en Derecho y profesor de Derecho Procesal.

Doctorado en la Facultad de Derecho de Valladolid *cum laude*, ha ejercido la docencia desde 1982 en diversas universidades españolas.

En la actualidad se encuentra destinado en el orden contencioso-administrativo, en los juzgados centrales de la Audiencia Nacional.

Es autor de múltiples artículos doctrinales y de más de una treintena de monografías.



PVP 12,95 €

ISBN: 978-84-1359-135-3



9 788413 591353