

# ADMINISTRACION DE ANDALUCIA

Revista Andaluza de Administracion Publica

Nº 37

Enero-Febrero-Marzo 2000



UNIVERSIDAD DE SEVILLA  
INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACION PUBLICA

**Validez de sanciones dictadas fuera del plazo  
establecido para resolver  
(Comentario a la Sentencia del Tribunal  
Supremo -Sala 3.<sup>a</sup>, Sección 7.<sup>a</sup>- de 24 de abril  
de 1999)\***

*Gabriel Doménech Pascual*

Doctor en Derecho. CEU San Pablo. Valencia

SUMARIO: I. INTRODUCCION.-II. VALIDEZ DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EXTEMPORANEAS.-III. FINALIDAD Y NATURALEZA DEL PLAZO ESTABLECIDO PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y NOTIFICAR LA RESOLUCION ADOPTADA.-IV. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.-V. CONCLUSIONES.

**I. INTRODUCCION**

El art. 63.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LAP) reza:

«La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo».

En el presente trabajo se comenta la STS de 24 de abril de 1999 (Ar. 5194), estimatoria de un recurso de casación en interés de ley, en cuanto que en ella se fija la siguiente doctrina legal:

«El artículo 63.3 de la LAP no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador».

---

\* Corrigiendo las pruebas de imprenta de este trabajo, ha aparecido en el número 105 de la REDA de comentario de José Antonio LOPEZ PELLICER a esta Sentencia.

## JURISPRUDENCIA

---

La trascendencia de esta declaración es de primer orden pues la doctrina sentada por las sentencias que estiman recursos de casación en interés de ley vincula a todos los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo inferiores en grado al Tribunal Supremo desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado<sup>1</sup>, publicación que en el caso de la STS objeto de nuestro comentario ha tenido lugar el día 5 de julio de 1999.

### II. VALIDEZ DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EXTEMPORANEAS

Es evidente que el solo tenor literal del citado art. 63.3 resulta insuficiente para determinar la validez o invalidez de una actuación administrativa realizada fuera del plazo establecido. La correspondiente actuación será inválida «cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo» infringido, y válida en caso contrario. Pero, ¿cuándo impone la naturaleza del plazo una solución u otra? El precepto legal referido no suministra criterios al respecto, por lo que se hace necesario acudir a una interpretación teleológica y sistemática del mismo, que ponga a éste en relación con otros principios y normas jurídicas de nuestro Derecho.

Como en alguna ocasión ha apuntado el Tribunal Supremo, lo decisivo es precisar cuál es la *finalidad* perseguida por la ley al establecer el término o plazo correspondiente<sup>2</sup>.

En aquellos supuestos en los que el legislador pretendía con la fijación del plazo o término exclusivamente que la Administración actuara con *prontitud*, se impone la validez de la actuación extemporánea, pues la solución contraria supondría un retraso todavía mayor; sería contraria al principio de proporcionalidad<sup>3</sup>. Si se nos permite la expresión, «el remedio sería peor que la enfermedad».

Así, por ejemplo, la STS de 9 de octubre de 1984 (Ar. 4919) considera válido el acto aprobatorio del presupuesto de cierto Colegio profesional, a pesar de que dicho presupuesto fue sometido para su aprobación con posterioridad

---

<sup>1</sup> Vid. el art. 100.7 de la LJ.

<sup>2</sup> Vid. las SSTs de 12-I-1990 (Ar. 335) y de 18-VII-1991 (Ar. 6350).

<sup>3</sup> Como ha puesto de relieve BELADIEZ ROJO, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 65, el principio de proporcionalidad puede justificar la validez de un acto ilegal.

al mes de enero, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en cierto reglamento, pues

«lo contrario conduciría al resultado de declarar la imposibilidad legal de que la Junta de Gobierno rinda cuentas de su gestión económica y someta a aprobación el presupuesto en fechas posteriores al mes de enero, dejando así sin control los resultados de su administración y desprovista a la Corporación del instrumento presupuestario que es imprescindible para el desarrollo de su actividad, lo cual obviamente es inaceptable y supondría una más grave situación antijurídica que la irregularidad que el demandante denuncia».

Semejante argumentación late en algunas SSTS que desestiman el recurso interpuesto contra un reglamento dictado fuera de cierto plazo imperativo debido a que «la intención de ese plazo es la rápida integración de los funcionarios en el Cuerpo creado», «acelerar la constitución» de ese Cuerpo, y la «nulidad supondría un retraso, contrario a lo pretendido» por la misma ley<sup>4</sup>. Por ello suele decirse que los plazos establecidos legalmente dentro de los cuales la Administración debe ejercer su potestad reglamentaria *no son plazos de caducidad*<sup>5</sup>.

Los plazos a los que debe ajustarse la actuación de la Administración pueden responder también a otras finalidades. Así, por ejemplo, el de 48 horas dentro del cual debe producirse, en su caso, la resolución administrativa que restrinja o prohíba el derecho fundamental de reunión<sup>6</sup> tiene por fin «garantizar la protección jurisdiccional de este derecho». Como pone de relieve la STC 66/1995, de 8 de mayo, la brevedad de este plazo «permite que, en algunos casos, la decisión gubernativa prohibiendo una reunión en lugares de tránsito público o modificando alguna de las circunstancias de la convocatoria

<sup>4</sup> Vid. las SSTS de 25-IV-1983 (Ar. 2036) y de 20-VII-1983 (Ar. 3879).

<sup>5</sup> Vid. la STS de 16-XI-1992 (Ar. 9254). En sentido parecido, Vid. los Dictámenes del Consejo de Estado de 21-I-1993 (Recopilación de Doctrina Legal, 13), de 22-II-1996 (Recopilación de Doctrina legal, 13) y de 5-XII-1997 (Recopilación de Doctrina Legal, 17) y CALVO CHARRO, María, «Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa», *RAP*, 137, 1995, pág. 262. En contra, Vid. las SSTC 212/1996, de 12 de diciembre (FJ 7), y 116/1999, de 17 de junio (FJ 17), y COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 129, que sostiene que «los reglamentos ejecutivos que según la ley que los habilita deben ser aprobados en un plazo determinado, incurren en vicio de nulidad si no lo fueran en dicho plazo, por caducidad de la autorización habilitante».

<sup>6</sup> Vid. el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.

pueda ser objeto de recurso contencioso-administrativo y obtener la correspondiente resolución judicial revisora antes del día previsto para la celebración de la concentración». Por esta razón, la extemporaneidad de tales decisiones administrativas vulnera el derecho de reunión [y, por lo tanto, tiene trascendencia invalidante] «cuando, por ejemplo, responda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha de celebración de la concentración programada por los organizadores» (FJ 2)<sup>7</sup>.

Con cierta frecuencia, la ley obliga a la Administración a actuar dentro de unos determinados plazos por razones de *seguridad jurídica*. Así ocurre normalmente cuando se trata del ejercicio de potestades de gravamen. Para que los ciudadanos sepan a qué atenerse, se limita temporalmente de algún modo el ejercicio concreto de tales potestades. La «espada» que para éstos representa dicha actuación administrativa no puede pender eternamente sobre sus cabezas. La observancia del plazo constituye, pues, una garantía de los derechos de los ciudadanos amenazados por el ejercicio de la potestad desfavorable. Dar validez a los actos dictados con infracción de tales plazos sería contrario a la seguridad jurídica que el legislador ha querido garantizar.

Así, por ejemplo, la STS de 9 de noviembre de 1997 (Ar. 8454) declara la invalidez de la revocación de ciertas ayudas otorgadas para la producción de plantas oleaginosas, debido a que la comprobación administrativa del cultivo se produjo una vez rebasado el plazo fijado para ello. Según el Tribunal Supremo, el art. 63.3 de la LAP exigía dicha solución, pues

«la posibilidad de un control del cultivo, más allá de la fecha al respecto establecida por la propia Administración y más allá de la fecha norma de recogida de la cosecha, además de ir contra las previsiones de la norma que lo regula y crear una situación de inseguridad, podría incluso obligar a los labradores a mantener sin cultivo las tierras afectadas para posibilitar ese control fuera de fecha y tiempo, y con ello más que facilitar la producción, que es la finalidad de la norma, se estaría posibilitando y obligando a los labradores a mantener las tierras improductivas, por tiempo indeterminado, hasta que la Administración estime oportuno realizar el control».

Puede traerse aquí también el caso del plazo dentro del cual la Administración debe ordenar la incorporación de los objetores de conciencia a la pres-

---

<sup>7</sup> *Vid.*, también, la STS de 6-IV-1998 (Ar. 4228), que afirma la invalidez de los actos dictados con infracción de ese plazo.

tación social sustitutoria del servicio militar. Y es que el largo de periodo de tiempo que normalmente transcurre desde que los objetores quedan en situación de ser adscritos e incorporados a dicha prestación hasta que la Administración finalmente los adscribe y ordena su incorporación les produce una gran incertidumbre que, entre otras cosas, dificulta sobremanera su entrada en el mundo laboral<sup>8</sup>. Aunque el Tribunal Supremo se ha pronunciado contradictoriamente acerca de la invalidez de la orden de incorporación dictada con infracción de los plazos establecidos al efecto<sup>9</sup>, la Ley 22/1998 ha dejado claro que la duración máxima de la situación de disponibilidad de los objetores de conciencia es de tres años, transcurridos los cuales, el objetor pasa a la situación de reserva y ya no le es exigible aquella prestación<sup>10</sup>.

A una finalidad de seguridad jurídica responden también los plazos de prescripción de infracciones y sanciones<sup>11</sup>. «El administrado debe conocer con certeza hasta qué momento es perseguible la conducta ilícita por él cometida»<sup>12</sup>. Como señala la STS de 13 de febrero de 1990 (Ar. 965),

«la vulneración del requisito temporal de los actos administrativos no pasa de ser una irregularidad no invalidante. Pero esta regla encuentra excepción,..., en los supuestos de plazos que operan como límite para la actuación de la potestad administrativa, lo que claramente ocurre en el supuesto de la potestad sancionadora por razones de seguridad jurídica comunes a todo el Derecho punitivo».

---

<sup>8</sup> Vid. VILLAR ROJAS, Francisco J., «Caducidad de la prestación social sustitutoria de los objetores de conciencia», *RAP*, 137, 1995, págs. 423 y ss. ESCOBAR ROCA, Guillermo, *La objeción de conciencia en la Constitución española*, CEC, Madrid, 1993, pág. 343, y CAMARASA CARRILLO, José, *Servicio militar y objeción de conciencia*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 266, han denunciado el efecto «disuasorio» de este retraso.

<sup>9</sup> No podemos dar cuenta aquí de todos los detalles del problema. En cualquier caso, a favor de la validez, Vid. las SSTS (Sala 2.ª) de 13-VI-1997 (Ar. 5125), de 27-X-1997 (Ar. 7530), de 26-X-1998 (Ar. 8721), de 26-X-1998 (Ar. 8323) y de 30-X-1998 (Ar. 9390). A favor de la invalidez, Vid. las SSTS (Sala 2.ª) de 31-X-1997 (7529), de 3-II-1998 (Ar. 8180), de 20-X-1998 (Ar. 8099) y de 27-X-1998 (Ar. 8108) y la STS (Sala 3.ª) de 27-VI-1995 (Ar. 6153).

<sup>10</sup> Vid. el art. 8 de la Ley 22/1998, de 6 de julio, reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria.

<sup>11</sup> Vid., entre otras muchas, las SSTS de 13-X-1978 (Ar. 3209) y de 16-I-1990 (Ar. 585).

<sup>12</sup> CABALLERO SANCHEZ, Rafael, *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 412.

### III. FINALIDAD Y NATURALEZA DEL PLAZO ESTABLECIDO PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y NOTIFICAR LA RESOLUCION ADOPTADA

Tradicionalmente, el legislador español ha venido ordenando que los procedimientos administrativos se resuelvan dentro de unos determinados plazos.

La Ley de 19 de octubre de 1889 ya establecía en su base 8.<sup>a</sup> que «en ningún caso podrá exceder de un año el tiempo transcurrido desde el día en que se incoe un expediente y aquel en que se termine en la vía administrativa».

En el art. 61 de la LPA de 1958 se decía que «no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren...».

En el texto originario del art. 42.1 de la LAP se disponía que la Administración estaba «obligada a dictar resolución expresa,..., en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado». Dicha obligación cesaba cuando en el procedimiento se había producido la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento.

Desde el 14 de abril de 1999, fecha de entrada en vigor de la Ley 4/1999, que modifica la LAP, «la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla» dentro de unos determinados plazos<sup>13</sup>.

No cabe duda alguna de que tal obligación también existe en el caso de los procedimientos sancionadores. Ahora bien, ¿cuáles son la finalidad y la naturaleza de los plazos dentro de los cuales la Administración debe resolver estos procedimientos y notificar la resolución adoptada? Ya nos consta que la respuesta a esta pregunta tiene una decisiva importancia a la hora de averiguar si la sanción extemporáneamente dictada o notificada es válida o inválida.

A nuestro juicio, el establecimiento de tales plazos sirve, principalmente, a la seguridad jurídica de los ciudadanos amenazados concretamente por el

---

<sup>13</sup> Vid. el art. 42 de la LAP, redactado según la Ley 4/1994, de 13 de enero.

ejercicio de tan grave potestad como es la sancionadora. Dicho principio exige que la tramitación de los procedimientos sancionadores no se prolongue indefinidamente, que la incertidumbre acerca de las graves consecuencias que puede tener la resolución del procedimiento quede despejada a partir de un determinado momento. Como hemos señalado antes, dar validez a una sanción administrativa notificada al sancionado cuando ya han transcurrido estos plazos atenta contra la seguridad jurídica que la ley ha querido garantizar. En consecuencia, de acuerdo con una interpretación teleológica de la norma que establece dichos plazos, hay que entender que la resolución que los infringe es inválida. En suma, tales plazos son de *caducidad*. Así viene a estimarlo precisamente la STSJ de Burgos de 14 de noviembre de 1997, contra la cual se interpone el recurso de casación en interés de ley resuelto por la STS que comentamos:

«son las finalidades garantistas que ineludiblemente deben presidir todo procedimiento encaminado a imponer una sanción las que nos llegan a considerar que en modo alguno pueda carecer de cualquier virtualidad anulatoria la infracción del plazo máximo fijado en el presente caso para la tramitación del expediente disciplinario, toda vez que ello supondría en caso contrario que quedara a la libre discrecionalidad de la Administración la posibilidad de rebasar sin consecuencia invalidante alguna un plazo reglamentariamente establecido y sin más limitación que la institución de la prescripción, sufriendo el administrado las consecuencias de tal actuación en un procedimiento que debe estar presidido por el máximo rigor en el cumplimiento de sus formalidades preestablecidas, que garanticen al mismo tiempo la adecuada protección y seguridad».

Y todavía vigente la LPA, también alguna STS declaró que la sanción dictada una vez transcurridos los citados seis meses era inválida, pues así lo imponía la naturaleza de este plazo<sup>14</sup>. En este sentido, la STS de 22 de julio de 1988 (Ar. 6328) declara que

«la regla general en nuestro sistema -art. 49 de la LPA- es la de que las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido son válidas, de suerte que el defecto temporal no pasa de ser una mera irregularidad no invalidante. Pero esta regla encuentra excepción en aquellos supuestos en que el plazo constituye elemento esencial de la potestad administrativa actuada: éste es justamente el caso de la potestad sancionadora en la que el plazo, por razones de seguridad jurídica, intensifica su importancia».

---

<sup>14</sup> Vid. la STS de 20-X-1987 (Ar. 8678).

Sin embargo, la postura mayoritaria en la jurisprudencia del Tribunal Supremo producida durante la vigencia de la LPA fue la de entender que el incumplimiento del plazo señalado para la duración de los procedimientos sancionadores no determinaba la invalidez de la resolución extemporánea, por no tratarse de un plazo de caducidad<sup>15</sup>. De hecho, la STS objeto de nuestro comentario se apoya en esta línea jurisprudencial para motivar su fallo:

«El art. 63.3 de la Ley 30/1992, que en la sentencia objeto de este recurso de casación se denuncia como infringido por la Administración y que constituye el fundamento de su fallo, reproduce literalmente uno de los conceptos utilizados en el art. 49 LPA para fijar los casos en que legalmente se consideraba procedente la anulación de los actos por haberse realizado fuera del tiempo establecido las actuaciones administrativas. Esta circunstancia permite aplicar a aquel precepto la constante jurisprudencia sobre el citado art. 49, que podemos resumir en el contenido de la sentencia dictada el 7 de diciembre de 1998, en la que se decía que «es reiterada jurisprudencia de la Sala que niega el carácter de plazo de caducidad al señalado en la Ley para la duración del expediente disciplinario; de modo que aunque ese plazo se haya rebasado con notoriedad en este caso, la irregularidad alegada no puede ser por sí sola causante de la nulidad del acuerdo final sancionador por supuesta caducidad del expediente, pues como ya hemos dicho en nuestras SSTS de 9 de julio de 1993 [Ar. 5767] y 14 de julio [Ar. 6215] y 28 de septiembre de 1995 [Ar. 9925], «la inactividad de la Administración no produce caducidad del expediente, dando lugar únicamente a la posible responsabilidad disciplinaria del funcionario causante de la demora -art. 49 LPA, aplicable por razón de tiempo a los hechos» (S 30 de noviembre de 1995 [Ar. 9929], a cuya cita puede añadirse la de 21 de mayo de 1996 [Ar. 5420] y 17 de enero [Ar. 346] y 7 de febrero de 1997 [Ar. 1354])».

Y el Tribunal Supremo cita una Sentencia suya anterior de 17 de octubre de 1991 (Ar. 6930) en la que se indicaba que

«en el sistema general de la LPA la caducidad opera únicamente cuando la paralización del expediente se produce precisamente por causa imputable al administrado, lo que remite a los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada. Ciertamente la doctrina ha sugerido la conveniencia de introducir la figura de la caducidad en los procedimientos incoados de oficio -especialmente en los sancionadores- en los que la inactividad de la Administración daría lugar a dicha caducidad<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid., entre otras muchas, las SSTS de 21-II-1991 (Ar. 1486), de 14-VII-1995 (Ar. 6215), de 30-XII-1996 (Ar. 9803), de 22-X-1997 (Ar. 7542) y de 6-X-1998 (Ar. 7733).

<sup>16</sup> Vid. GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 754.

Pero este criterio doctrinal, que ha sido adoptado por nuestro ordenamiento jurídico en algún campo concreto -así, art. 18 RD 1945/1983, de 22 de junio...<sup>17</sup>- y que aparece recogido en un reciente Proyecto de la Ley de Régimen Jurídico, Procedimiento Administrativo Común y Sistema de Responsabilidad de las Administraciones Públicas, no es el que inspira hoy el sistema de la vigente LPA».

#### IV. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El Proyecto de Ley citado en la sentencia anterior se convirtió finalmente en la Ley 30/1992, en cuyo art. 43.4 se disponía que

«cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada,...».

En aplicación de lo dispuesto en este artículo, el 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora<sup>18</sup> dispone que

«si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la iniciación, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento a que se refieren los arts. 5 y 7, se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en el art. 43.4 de la Ley 30/1992...».

---

<sup>17</sup> Sobre estos supuestos de caducidad de determinados procedimientos especiales, *Vid.* GONZALEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, (con González Pérez), Civitas, Madrid, 1999, t. II, págs. 2128 y ss.; GOMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 528 y ss.; AGUADO I CUDOLA, Vicenç, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pág. 52, n. 12.

<sup>18</sup> Aprobado por el RD 1398/1993, de 4 de agosto, en cuya disposición transitoria única, ap. 3, se dispone que «...los procedimientos a que se refiere el ap. 1 de esta disposición [procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este RD] deberán resolverse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Reglamento que se aprueba por el presente RD, entendiéndose caducados por el transcurso de treinta días desde el vencimiento de este plazo de seis meses sin haberse dictado resolución».

Dicho precepto legal fue saludado por varios autores como una de las pocas novedades positivas introducidas por dicha LAP<sup>19</sup>, y eso a pesar de que adolecía de algunos defectos y planteaba algunos problemas interpretativos<sup>20</sup>. La Ley 4/1999 de modificación de la Ley 30/1992 incorpora diversas mejoras tendentes a corregir y solucionar dichos defectos y problemas en beneficio de una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos<sup>21</sup>. Ahora, el art. 44 de la LAP establece que

«en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad, ordenará el archivo de las actuaciones...».

En definitiva, después de la entrada en vigor de la Ley 30/1992 han quedado despejadas todas las dudas antes existentes acerca de la «naturaleza» de los plazos establecidos para resolver los procedimientos sancionadores. Se trata de plazos de caducidad, establecidos por razones de seguridad jurídica<sup>22</sup>, por lo que la sanción dictada o notificada una vez expirados éstos debe ser considerada inválida<sup>23</sup>. Ninguna duda cabe acerca de que las resoluciones so-

---

<sup>19</sup> Vid., por ejemplo, GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, en el Prólogo a *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, (dirs. Leguina Villa y Sánchez Morón), Tecnos, Madrid, 1993, pág. 12.

<sup>20</sup> Vid. GOMEZ PUENTE, Marcos, *ob. cit.* (n. 17), págs. 539 y ss.

<sup>21</sup> Vid. CABALLERO SANCHEZ, Rafael, *ob. cit.* (n. 12), págs. 222 y ss.

<sup>22</sup> HERNANDEZ GONZALEZ, Francisco L., *La caducidad del procedimiento administrativo*, Montecorvo, Madrid, 1998, págs. 71, 72, 92, 128, 260 y 293. GOMEZ PUENTE, Marcos, *ob. cit.* (n. 17), págs. 524 y 525. Según AGUADO I CUDOLA, Vicenç, *ob. cit.* (n. 17), pág. 51, esta caducidad «tiene como fundamento evitar que queden indefinidamente abiertos procedimientos que pueden limitar los bienes y derechos de los ciudadanos».

<sup>23</sup> HERNANDEZ GONZALEZ, Francisco L., *ob. cit.* (n. 22), págs. 347; GOMEZ PUENTE, Marcos, *ob. cit.* (n. 17), pág. 545. En contra, citando jurisprudencia anterior a la LAP, GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, (con González Navarro), Civitas, Madrid, 1999, t. I, pág. 1626.

bre el fondo dictadas en un procedimiento caducado son inválidas<sup>24</sup>. Recordemos que en estos casos la Administración tiene prohibido decidir sobre el fondo, pues el art. 44.2 arriba transcrito le obliga a declarar la caducidad y a ordenar el archivo de las actuaciones.

Así lo han entendido sin vacilación alguna varios Tribunales Superiores de Justicia que, por virtud de lo dispuesto en los arts. 43.4 de la LAP y 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, han anulado sanciones dictadas fuera de los correspondientes plazos<sup>25</sup>.

HERNANDEZ GONZALEZ apunta que la sanción inválida podría considerarse incluso nula de pleno derecho y no meramente anulable, por haber sido dictada «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»<sup>26</sup>, pues los procedimientos caducados hay que considerarlos inexistentes<sup>27</sup>. Como señala GONZALEZ NAVARRO, «declarada la caducidad del procedimiento, éste se tiene por inexistente a todos los efectos»<sup>28</sup>.

La duda surge respecto de los procedimientos administrativos sancionadores a los que no resulta directamente aplicable la LAP, como, por ejemplo, los tributarios, los disciplinarios y los relativos a la defensa de la competencia. Aquí habrá que estar, en primer lugar, a lo previsto específicamente para cada procedimiento. En caso de silencio de la legislación especial, habrá que ver si la LAP, o al menos su art. 44.2 -antes, 43.4- es aplicable supletoriamente.

Así, por ejemplo, en el ámbito tributario, el art. 36.1 del Real Decreto 1930/1998, de 11 de septiembre, establece que, transcurrido el plazo máximo

---

<sup>24</sup> Vid. la STS de 20-X-1987 (Ar. 8678); SANTAMARIA PASTOR, Juan A., «La actividad de la Administración», en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperi, Madrid, 1993, pág. 174.

<sup>25</sup> Vid. la Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de la Rioja de 14-X-1996 (Ar. 1441), de 10-II-1997 (Ar. 348) y de 17-II-1997 (Ar. 432), de Murcia de 18-XII-1996 (Ar. 2450), de 2-VII-1997 (Ar. 1425) y de 22-VII-1998 (Ar. 3270), del País Vasco de 13-III-1998 (Ar. 1620) y de Canarias de 15-IV-1998 (Ar. 1629).

<sup>26</sup> Vid. el art. 62.1.e) de la LAP.

<sup>27</sup> HERNANDEZ GONZALEZ, Francisco L., *ob. cit.* (n. 22), págs. 225 y 347.

<sup>28</sup> GONZALEZ NAVARRO, Francisco, *ob. cit.* (n. 17), pág. 2126.

para resolver, «se entenderá caducado el procedimiento y se procederá al archivo de las actuaciones, de oficio o a instancia del interesado».

En materia disciplinaria, alguna ley establece una consecuencia jurídica distinta de la caducidad del procedimiento para el caso del incumplimiento de la obligación de resolver dentro de plazo. Éste es el sentido que el Tribunal Supremo ha otorgado al art. 68.3 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, reguladora del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, que dispone que «la iniciación de cualquier procedimiento interrumpirá los plazos de prescripción,..., que volverán a correr de no haberse concluido el expediente en el tiempo máximo establecido en esta Ley»<sup>29</sup>. Si la normativa reguladora del concreto procedimiento disciplinario no dispone nada al respecto, podrá aplicarse supletoriamente el art. 44.2 de la LAP<sup>30</sup>.

La normativa específica sobre procedimientos sancionadores en materia de defensa de la competencia no regulaba expresamente la cuestión. Por lo tanto, y en virtud de lo dispuesto en el art. 50 de la Ley de Defensa de la Competencia<sup>31</sup>, parecía que aquí debía aplicarse lo dispuesto en la LAP. Sin embargo, el Tribunal de Defensa de la Competencia no lo ha entendido así<sup>32</sup>. Actualmente, la cuestión está zanjada: el art. 56 de aquella Ley regula con detalle la caducidad de estos procedimientos debida al incumplimiento de la obligación de resolverlos<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> *Vid.*, entre otras muchas, las SSTs de 18-IX-1996 (Ar. 6466), de 7-XI-1997 (Ar. 8053), de 9-VII-1998 (Ar. 7246), de 23-IX-1998 (Ar. 7253), de 28-IX-1998 (Ar. 7254) y de 24-XI-1998 (Ar. 8483). CABALLERO SANCHEZ, Rafael, *ob. cit.* (n. 12), pág. 427, n. 51, considera «discutible» esta jurisprudencia.

<sup>30</sup> La disposición adicional 3.ª de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, declaró que a los procedimientos disciplinarios relativos al personal al servicio de la Administración General del Estado les sería aplicable supletoriamente el Título IV de la LAP, donde se encuentra su art. 44.

<sup>31</sup> El art. 50 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, decía que «en lo no previsto expresamente en esta Ley o en las disposiciones reglamentarias que se dicten para su ejecución, el Tribunal y el Servicio de Defensa de la Competencia ajustarán su actuación a los preceptos de la Ley de procedimiento administrativo y a las normas generales que la desarrollen, que en todo caso tendrán carácter supletorio». Este art., redactado de acuerdo con la Ley 52/1999, de 28 de diciembre, remite ahora a la LAP.

<sup>32</sup> *Vid.* las Resoluciones de 8-V-1998 (Ar. 9043), de 28-VII-1998 (Ar. 9042), de 30-XI-1998 (Ar. 9048), de 28-I-1999 (Ar. 2623) y, de 3-VI-1999 (Ar. 1414).

<sup>33</sup> Precepto añadido por el art. 100 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y modificado por la Ley 52/1999, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley de Defensa de la Competencia.

En cualquier caso, la STS de 24 de abril de 1999 que nos ocupa ignora incomprensiblemente una trascendental novedad introducida por la LAP e incurre en apreciaciones de la realidad evidentemente erróneas al afirmar que

«no habiéndose consumado el punto de vista del proyecto al que se aludía en esta sentencia [la de 17 de octubre de 1991 arriba citada],..., queda claro que el legislador no ha optado por introducir la novedad que representa la doctrina en que se sustenta la sentencia impugnada [la caducidad del procedimiento sancionador por incumplimiento del plazo establecido para resolver].»

La doctrina sentada por esta resolución jurisdiccional resulta especialmente sorprendente si se tiene en cuenta que la misma desconoce y contradice la establecida por Sentencias anteriores del propio Tribunal Supremo que habían declarado la invalidez de una sanción dictada en un procedimiento caducado de conformidad con lo dispuesto en los arts. 43.4 y 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora<sup>34</sup>.

## V. CONCLUSIONES

El art. 63.3 de la LAP, interpretado teleológica y sistemáticamente, obliga a considerar inválida la sanción administrativa impuesta fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador. Así lo imponen la finalidad y la naturaleza del referido plazo.

La fijación de aquel plazo obedece a razones de *seguridad jurídica*. Considerar válida la sanción dictada una vez expirado el mismo supondría atentar contra la seguridad que la ley ha querido proporcionar a los interesados.

La LAP deja muy claro en su art. 44.2 -antes, art. 43.4- que el plazo para resolver el procedimiento sancionador y notificar la resolución adoptada es de *caducidad*. La Administración no puede sancionar a los ciudadanos a través de un procedimiento incurso en caducidad. Las sanciones dictadas en un procedimiento caducado son inválidas.

La STS de 24 de abril de 1999 interpreta arbitrariamente el art. 63.3 citado, desconociendo incomprensiblemente uno de los mayores avances que la LAP ha supuesto en materia de garantías de los derechos de los ciudadanos.

---

<sup>34</sup> Vid. las SSTS de 9-III-1998 (Ar. 2137) y de 7-IV-1998 (Ar. 3451).

Ello resulta especialmente grave a la vista de la publicidad y del carácter vinculante que, en principio, se otorga a dicha interpretación. Aquí se plantea un serio problema: ¿Cómo deben ser enjuiciadas las sanciones dictadas o notificadas extemporáneamente por los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo inferiores en grado al Tribunal Supremo mientras éste no rectifique aquella doctrina?

A nuestro juicio, la STS de 24 de abril de 1999 comentada es susceptible de una interpretación razonable y conforme con el ordenamiento jurídico: Esta STS ha establecido que el art. 63.3 de la LAP «no implica la invalidez del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador». Ahora bien, aquí el Tribunal Supremo no se ha pronunciado acerca de si otros principios o preceptos jurídicos exigen la solución contraria. Es decir, aun en el caso de que el art. 63.3 citado no implique *por sí solo* la invalidez de la sanción dictada fuera del plazo establecido para resolver y notificar la resolución -según aquella STS-, dicha invalidez sí que viene impuesta por el principio de seguridad jurídica y, sobre todo, por el art. 44.2 -o el antiguo art. 43.4- de la LAP.