

Inicio y fin de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador

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

1. Momento inicial del plazo de caducidad

- 1.1. La «iniciación» del procedimiento
 - 1.1.1. La fecha de la denuncia
 - 1.1.2. La fecha del acuerdo formal de incoación
 - 1.1.3. La fecha en que se notifique el acuerdo de incoación
 - 1.1.4. La fecha en que «debió» incoarse el procedimiento
- 1.2. Supuestos especiales
 - 1.2.1. Infracciones en materia de trabajo y Seguridad Social
 - 1.2.2. Infracciones en materia de tráfico, circulación y seguridad vial
 - 1.2.3. Infracciones en materia de transportes terrestres
 - 1.2.4. Infracciones en materia tributaria

2. Momento final del plazo de caducidad

- 2.1. Notificación de la resolución sancionadora
 - 2.1.1. Los vaivenes de la jurisprudencia
 - 2.1.2. La peculiaridad de los procedimientos sancionadores por infracciones en el orden social
 - 2.1.2.1. Doctrina legal: la STS de 12 de noviembre de 2001
 - 2.1.2.2. El Tribunal Supremo confirma su doctrina legal pese a la disposición adicional única del Real Decreto 1125/2001
 - 2.1.2.3. La redacción vigente del artículo 20.3 del Real Decreto 928/1998
- 2.2. Intento de notificación de la resolución sancionadora
 - 2.2.1. ¿Uno o dos intentos de notificación personal?
 - 2.2.2. El día final en el «intento de notificación»

3. Bibliografía

Artículo recibido el 27/09/2018; aceptado el 28/03/2019.

Resumen

Excederse en el plazo máximo de duración de un procedimiento sancionador da lugar a su caducidad y consiguiente archivo. En tal caso, los recursos materiales y humanos empleados en su tramitación habrían devenido inútiles. De ahí la importancia que tiene manejar adecuadamente las claves temporales que regulan el instituto de la caducidad procedimental. Una de ellas la desarrollamos en este trabajo: determinar lo más certeramente posible cuándo comienza y cuándo finaliza el plazo de caducidad en los procedimientos sancionadores, con sus especialidades sectoriales.

Palabras clave: *procedimiento administrativo sancionador; plazos; caducidad.*

Start and end of the limitation period in administrative sanctioning procedures

Abstract

The limitation period and the termination of the case occur when the public administration exceeds the limitation period for deciding an administrative sanction procedure. If it is the case, the human and material resources employed in the procedure become useless. For this reason, is key to adequately manage the timings and requisites that regulate the limitation period. The article focuses on how we can determine with precision when starts and ends the limitation period deadlines in administrative sanctioning procedures, taking into account the sectoral specificities.

Keywords: administrative sanctioning procedure; deadlines; limitation period.

Abreviaturas

art(s).	artículo(s).
cf.	<i>confer</i> (latín: «compara»; equivale a «compárese»).
ed.	edición.
fj	fundamento jurídico.
LGT	Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre).
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).
núm.	número.
art. cit.	artículo citado.

pág(s).	página(s).
RD	Real Decreto.
RDLeg.	Real Decreto Legislativo.
rec.	recurso.
(S)STS	sentencia(s) del Tribunal Supremo.
(S)STSJ	sentencia(s) del Tribunal Superior de Justicia.

1

Momento inicial del plazo de caducidad

¿A partir de qué momento comienza a correr el plazo de caducidad del procedimiento sancionador? No hay una respuesta válida para todos los casos. Normalmente se atenderá a la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento, dictado por el órgano competente (arts. 63.1 y 64 de la LPAC); aunque también puede ser que el plazo no empiece a correr hasta que ese acuerdo se notifique al interesado (como sucede en materia tributaria: art. 211.2 de la LGT). En ocasiones, será la denuncia de un ilícito administrativo por parte de los agentes de la autoridad la que, *ex lege*, dé comienzo al expediente sancionador y al plazo de caducidad. De todo ello trataremos seguidamente.

1.1

La «iniciación» del procedimiento

El *dies a quo* en el cómputo del plazo de caducidad es el de la «iniciación» del procedimiento. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 21.3.a) de la LPAC al señalar que el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa se contará, «en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación». Que el *dies a quo* en la caducidad de los procedimientos es el de su iniciación se expresa también, por ejemplo, en los artículos 95.1 (caducidad de procedimientos iniciados a instancia de parte), 106.5 (caducidad del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos) y 107.3 (caducidad del procedimiento para la declaración de lesividad), todos ellos de la Ley 39/2015.

La cuestión es qué debe entenderse como fecha de «iniciación» del procedimiento. Las respuestas pueden ser variadas: la fecha de la denuncia, la del acto formal de incoación, la de su notificación al interesado o, en fin, la fecha en que debió incoarse el procedimiento aunque no se hubiera llevado a cabo, son algunas de ellas. La solución, como seguidamente veremos, no es única, pues dependerá de la normativa sectorial aplicable.

1.1.1 La fecha de la denuncia

En alguna ocasión se ha sostenido que, con carácter general, la denuncia ha de tomarse como inicio del procedimiento sancionador. Al fin y al cabo —se ha dicho— la denuncia es precisamente una de sus formas de iniciación conforme a la ley (*cf.* arts. 58 y 62 de la LPAC)¹.

Este planteamiento es sumamente cuestionable². El artículo 63.1 de la LPAC (como antes hacían los arts. 69.1 de la LRJPAC y 11 del RPS) establece que los procedimientos sancionadores «se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente», aunque este acuerdo pueda venir determinado «por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia» (art. 58 de la LPAC). Así pues, la expresión «por denuncia» no es más que una de las variadas formas que pueden llevar al órgano competente a incoar un procedimiento de oficio (como es el procedimiento sancionador). Ni la orden superior, ni la petición razonada de otros órganos, ni tampoco la denuncia, inician el procedimiento sancionador, sino que sirven de apoyo o de fundamento al órgano competente para, en su caso, incoarlo de oficio.

Como es de sobra sabido, la denuncia no es más que una declaración de conocimiento por la que se transmite la *notitia criminis* (en este caso la noticia de un hecho constitutivo de ilícito administrativo) al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador (art. 62.1 de la LPAC)³. La formulación de denuncia, aunque provenga de un agente de la autoridad, no supone por sí misma que se haya incoado, o que necesariamente se vaya a incoar, un procedi-

1. Un buen ejemplo es la STSJ de las Islas Canarias (sede en Santa Cruz de Tenerife) de 15 de abril de 1998. Ponente: Ilma. Sra. González Delgado. Recurso 1092/1995.

2. Claro es que, en aras del principio de celeridad, hay supuestos en que la normativa sectorial atribuye a una misma actuación la doble condición de ser noticia del hecho constitutivo de la infracción (denuncia) y, al propio tiempo, acto de iniciación del procedimiento sancionador. Esto es lo que sucede con el levantamiento del acta de inspección en las infracciones en el orden social [art. 52.1.a) del RDLeg. 5/2000, de 4 de agosto] y con el boletín de denuncia en las infracciones de tráfico (arts. 87.3.d) del RDLeg. 6/2015 y 10.1 del RD 320/1994). En estos casos la caducidad se computa también desde la incoación del procedimiento sancionador, lo que sucede es que la propia denuncia es, por imperativo legal, el acto de incoación. De estos supuestos singulares nos ocuparemos más adelante.

3. El artículo 62.1 de la LPAC define la denuncia como «el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo».

miento sancionador. Es una actuación previa a la incoación del expediente que no vincula su apertura; dicho en palabras de GONZÁLEZ NAVARRO⁴: «La denuncia —como la orden del superior— carece de potencialidad suficiente para iniciar el procedimiento. Su función procesal es más modesta: provocar el acuerdo que inicia el procedimiento». Incluso tras la denuncia, y con anterioridad al acuerdo de incoación, el artículo 55.1 de la LPAC prevé que el órgano competente pueda abrir un período de información previa o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y *la conveniencia o no de iniciar el procedimiento*. Esto es, el acto de la denuncia y las eventuales actuaciones previas son anteriores e instrumentales del inicio del procedimiento.

En suma, el acto que inicia el procedimiento sancionador es el acuerdo de incoación y no la denuncia; es dicho acuerdo el que genera la obligación de resolver el procedimiento, el que marca el inicio del plazo para dictar resolución y, en consecuencia, el que determina el inicio del plazo para el cómputo de la caducidad.

El Tribunal Supremo, al verificar el cómputo de los plazos de caducidad, ha partido constantemente de la fecha del acuerdo formal de incoación del expediente sancionador por el órgano competente. Así, la STS (Sala 3.ª, sección 4.ª) de 12 de abril de 2000⁵ expone que el cómputo inicial del plazo de caducidad del procedimiento sancionador «ha de efectuarse “desde la iniciación” efectiva del mismo»; y añade que «no pueden confundirse a estos efectos los modos admisibles de promover la iniciación del procedimiento» (detallados hoy en el art. 58 de la LPAC) «y que van desde la resolución adoptada de oficio hasta la simple denuncia, pasando por la orden superior, con el acuerdo formal de iniciación», que ha de reunir los requisitos mínimos del artículo 64.2 de la LPAC⁶.

A pesar de la claridad con que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha referido al acto formal de incoación del procedimiento como el *dies a quo* en el cómputo de los plazos de caducidad, algún tribunal moduló ese criterio introduciendo el factor de la «inexplicable paralización» en la incoación del procedimiento. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (sentencia 547/2004,

4. FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español*, tomo III, *El acto y el procedimiento administrativos*, Eunsa, Pamplona, 1997, pág. 668.

5. Ponente: Excmo. Sr. Soto Vázquez.

6. En el mismo sentido se expresan las SSTS (Sala 3.ª, sección 4.ª) de 24 de septiembre y 1 de octubre de 2001. Ponente: Excmo. Sr. Xiol Ríos. Recursos 16/2000, 28/2000, 30/2000 y 32/2000.

de 24 de junio)⁷, aun aceptando que en condiciones normales de actuación administrativa la «iniciación» del expediente se identifica con el «acto formal de incoación», sostuvo que una demora inexplicable y desmesurada de la incoación del procedimiento puede llegar a justificar que se tome en consideración la fecha de la denuncia como inicio del cómputo de caducidad⁸.

1.1.2

La fecha del acuerdo formal de incoación

Con carácter general, será la fecha del acuerdo de incoación la que ponga en marcha el cronómetro de la caducidad. A tal efecto resultará irrelevante tanto la fecha de registro de salida como la de su notificación a los interesados⁹. La STS (Sala 3.^a, sección 5.^a) de 2 de marzo de 2004¹⁰ fue clara al respecto: la determinación de la fecha del inicio del cómputo de caducidad «es la fecha de incoación de expediente [...] debiendo, en consecuencia, rechazarse las otras

7. Ponente: Ilmo. Sr. Arrojo Martínez. Recurso 5233/2000. Los antecedentes del caso eran los siguientes: Desde la fecha de la denuncia (24 de mayo de 1999) no se desarrolló tramitación alguna hasta diez meses más tarde, en que se ordenó la práctica de actuaciones previas (20 de marzo de 2000). El expediente sancionador no se inició formalmente hasta casi un año después de la denuncia. El tribunal gallego razona que los hechos imputados a la persona aparentemente responsable estaban «determinados y conocidos desde el primer momento», por lo que «no se advierte en este supuesto la menor utilidad de tales “actuaciones previas”, acordadas precisamente a través de un acto que por su contenido se aproxima claramente a un verdadero acto de incoación, con mención incluso en aquel de los elementos fácticos y jurídicos de los que derivar las posibles consecuencias sancionatorias que también se apuntaban. En estas condiciones, no advirtiéndose que en momento alguno hubiera la menor duda sobre los hechos y posible persona responsable, las referidas actuaciones previas se presentan como superfluas, pero en todo caso se produce una inexplicable paralización administrativa entre el 24 de mayo de 1999 [*fecha de la denuncia*] y el 20 de marzo de 2000 [*fecha en que se ordenan las actuaciones previas*], en absoluto justificada por la demandada».

8. A mi modo de ver, la demora indebida en la incoación del procedimiento, las actuaciones previas innecesarias y cualquier otra actuación «de relleno» previa a la incoación del expediente, pueden justificar que se compute dicho tiempo como plazo de prescripción de la infracción, pero no como plazo de caducidad de un expediente que no ha llegado a ser incoado.

9. Excepción hecha, por ejemplo, del procedimiento sancionador en materia tributaria, cuya caducidad comienza a computarse «desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio» del procedimiento [art. 104.1.a) de la Ley 58/2003, General Tributaria]; no será, pues, la fecha del acuerdo de incoación, sino la de su notificación al interesado, la que ponga en marcha el reloj del plazo de caducidad en esta materia.

10. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde. Recurso 3772/2001.

fechas indicadas por la parte recurrente: fecha del escrito de iniciación, fecha del registro de salida del mismo y fecha de la recepción o notificación».

Incluso se ha llegado a rechazar la fecha de la firma electrónica cuando la que consta en el acuerdo es anterior¹¹, lo cual es muy discutible toda vez que un acuerdo no es tal sin la firma que lo asume. En efecto, una resolución, hasta que no es firmada, no existe¹². Por lo tanto, lo relevante a efectos de computar la caducidad es la fecha de la firma electrónica en el acuerdo de incoación. Tal y como ha puesto de relieve GORDILLO, la firma es un requisito fundamental del acto, pues acredita que la voluntad efectivamente ha sido emitida en la forma que el acto indica. Si falta la firma, no hay acto. No se trata de un vicio de forma, sino de la inexistencia de la voluntad administrativa de dictar el acto. La regla de que un «acto» sin firma no es un acto administrativo, sino un pedazo de papel escrito y nada más, es de estricta aplicación a todo acto administrativo que comporte una decisión individual¹³.

1.1.3

La fecha en que se notifique el acuerdo de incoación

Ya hemos dicho que el cómputo del plazo de caducidad comienza con la «iniciación» del procedimiento. Así se infiere de lo dispuesto en el artículo 21.3.a) de la LPAC, cuando señala que el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa (plazo de caducidad) se contará, «en los procedimientos ini-

11. Así, la STSJ de Andalucía (sede en Granada, sección 1.^a) núm. 2026/2016, de 25 de julio (rec. 2648/2011). Aun reconociendo que el acuerdo de incoación no fue firmado hasta varios días después de su fecha, el tribunal defiende que, a efectos del cómputo de la caducidad, «no es relevante la fecha en que se produjo la firma electrónica por parte del autor del acto». Este criterio se reprodujo por el mismo tribunal andaluz en su sentencia núm. 560/2017, de 27 de febrero (rec. 1544/2012).

12. En palabras de Tomás HUTCHINSON, *Régimen de procedimientos administrativos*, 5.^a ed., Astrea, Buenos Aires, 2000, pág. 86, «mientras no exista la firma, el acto materialmente no existe. Si un decreto o una resolución no están firmados, significa que no hay decreto ni resolución. Hay un papel escrito, sin trascendencia jurídica alguna. Podría verse en ello un proyecto, a lo sumo».

13. Por su parte, los medios electrónicos plantean una problemática diversa a propósito de la encriptación de la firma. Si existe un documento en la base de datos que no está identificado con los códigos o consignas que en ella se usen, tampoco podrá ser un acto administrativo. Cf., Agustín GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III, *El acto administrativo*, 10.^a ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2011, págs. X-25 y X-26. Por lo tanto, parece razonable decir que el acuerdo de incoación existe como acto administrativo solo a partir de que es firmado, en este caso digitalmente.

ciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación». Y también del artículo 25.1.b) de la LPAC, toda vez que la caducidad a que el mismo se refiere se produce en los procedimientos «iniciados» de oficio. Estas normas son lo suficientemente claras como para que no requieran otra interpretación que la que se desprende de sus propios términos, sin necesidad de elucubraciones más o menos ingeniosas para favorecer a la ya todopoderosa Administración: la iniciación del procedimiento —y, por tanto, el inicio del plazo de caducidad— se produce cuando se dicta el correspondiente acuerdo de incoación, no cuando este se notifica al interesado¹⁴.

Es lógico que no se tome en consideración a estos efectos la fecha de notificación porque —como explica la STS (Sala 3.^a, sección 5.^a) de 27 de abril de 2004¹⁵— el acto de incoación de un expediente sancionador es eficaz sin necesidad de notificación; de ahí que el día inicial en el cómputo de la caducidad sea la fecha del acuerdo de incoación y no la de su notificación¹⁶.

En suma, a diferencia de lo que sucede con los plazos de prescripción de las infracciones, que se interrumpen por la iniciación del procedimiento sancionador «con conocimiento de interesado», tal exigencia no se requiere cuando el plazo de que se trata es el de caducidad del procedimiento¹⁷.

Pese a todo, no han faltado algunas resoluciones del mismo Alto Tribunal que, sorprendentemente y sin mayores explicaciones, han declarado lo contrario: que «el cómputo del plazo [de caducidad] tiene como *dies a quo* o inicial el de la notificación de la incoación del expediente» (STS de 25 de mayo de 2004)¹⁸; o que «estos seis meses [del plazo de caducidad] deben computarse desde que el interesado tiene conocimiento de las actuaciones, tanto la de in-

14. La Sala 3.^a del Tribunal Supremo ha establecido en esta materia un cuerpo de doctrina inequívoco: el día inicial del cómputo de la caducidad es la fecha del acuerdo de incoación con los requisitos del artículo 64.2 de la LPAC y no la posterior fecha en que tal acuerdo se notifique a los interesados. Por ejemplo, las SSTS de 12 de abril de 2000 (rec. 241/1998), 24 de septiembre de 2001 (recs. 16/2000 y 28/2000), 1 de octubre de 2001 (recs. 30/2000 y 32/2000), 2 de marzo de 2004 (rec. 3772/2001) y 27 de abril de 2004 (rec. 7333/2001).

15. Ponente: Excmo. Sr. Yagüe Gil. Recurso 7333/2001.

16. El mismo argumento había utilizado la STS (Sala 3.^a, sección 5.^a) de 2 de marzo de 2004 (rec. 3772/2001) frente a la Administración que exigía la notificación del acuerdo de incoación para que se iniciase el cómputo del plazo de caducidad.

17. Así se pronuncia la citada STS (Sala 3.^a, sección 5.^a) de 2 de marzo de 2004. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde. Recurso 3772/2001.

18. Ponente: Excmo. Sr. Fernández Montalvo. Recurso 207/2002.

coación del expediente como la de resolución del mismo» (STS de 30 de mayo de 2002)¹⁹.

Siguiendo esta última línea, aunque con matices, la Audiencia Nacional (sección 3.^a) sostiene en su sentencia de 21 de abril de 2006²⁰ que, si el acuerdo de incoación del procedimiento se notifica dentro del plazo de diez días (que entonces señalaba el artículo 58.2 de la LRJPAC y hoy recoge el art. 40.2 de la LPAC), la caducidad se computa desde esa fecha de notificación; aunque seguidamente reconoce que «la solución pudiera ser distinta si la Administración, iniciado el expediente, pospone la notificación más allá de los diez días y, en contra de las exigencias de la seguridad jurídica, se acoge al momento de la notificación tardía que le resulta más beneficioso».

Por lo demás, la legislación sectorial sí tiene ejemplos en los que, *ex lege*, el día inicial para el cómputo de la caducidad es el de la «notificación» del acto de incoación. Así lo dispone el artículo 211.2 de la LGT: 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».

1.1.4

La fecha en que «debió» incoarse el procedimiento

Es posible que, a tenor de la normativa sectorial aplicable al caso, el día inicial en el cómputo del plazo de caducidad sea aquel en que «debió» incoarse el procedimiento, independientemente de que tal incoación se hubiera o no llevado a cabo. Es lo que sucede en la legislación sobre represión del dopaje en materia de disciplina deportiva (Real Decreto 255/1996).

En esta materia, una vez concluido el procedimiento de control antidopaje (art. 8 del citado RD 255/1996), que consiste en la recogida de muestras, análisis pertinentes y comunicación de los resultados —incardinables en las «actuaciones previas» a las que se refiere el artículo 55 de la LPAC—, existe

19. Ponente: Excmo. Sr. Baena del Alcázar. Recurso 640/2000. Causa perplejidad que, en esta resolución, diga el Tribunal Supremo que la forma en que computa la caducidad se establece «en garantía de los particulares». Si bien ello es cierto en cuanto al *dies ad quem*, esto es, la fecha en que se notifique la resolución que finaliza el procedimiento, no lo es en cuanto al *dies a quo*, pues no parece que los particulares obtengan mayores garantías por el hecho de que la Administración pueda demorar deliberada o negligentemente la notificación de un acuerdo de incoación y así retrasar el inicio del plazo de caducidad del expediente en su propio beneficio, no en el de los interesados.

20. Ponente: Ilmo. Sr. Menéndez Rexach. Recurso 685/2004 (JUR 2006\159151).

una norma específica en cuya virtud, si se aprecian indicios de una posible infracción, «el órgano competente deberá iniciar de oficio el correspondiente expediente disciplinario en un plazo no superior a quince días contados a partir de la recepción en la Federación de la notificación del laboratorio de control antidopaje» (art. 9.1 del Real Decreto 255/1996). Es decir, entre la finalización del procedimiento de control y la apertura del expediente disciplinario no pueden transcurrir más de quince días.

El Tribunal Supremo ha entendido que, si la incoación se demora más allá de esos quince días, la caducidad del expediente comienza a computarse desde la fecha en que debió haberse incoado; es decir, a partir de los quince días de haber concluido el procedimiento de control antidopaje. Así lo expresa la STS (Sala 3.^a, sección 7.^a) de 3 de julio de 2006²¹: «[...] Existiendo esa norma singular que establece de forma clara e inequívoca el lapso de tiempo en el que debe iniciarse el expediente sancionador, tiene razón el recurrente cuando señala que a efectos del cómputo del plazo de caducidad del procedimiento debe tomarse como día inicial *no ya la fecha en que efectivamente fue incoado el expediente sancionador sino aquella en que debió haberse incoado*».

En mi opinión, incumplir la obligación de incoar el expediente disciplinario dentro del plazo de quince días establecido en el artículo 9.1 del Real Decreto 255/1996 debería traer como consecuencia la preclusión, esto es, la imposibilidad de incoarlo. En efecto, ya se tienen elementos de juicio suficientes para apreciar la existencia de una posible infracción (los análisis se han efectuado y se conoce su resultado); pese a ello, no se incoa el expediente en el plazo fijado legalmente («deberá iniciar...», dice el texto legal). Lo que se produce en tales circunstancias es la *caducidad de la acción sancionadora*²². Y como tal debería ser tratado este caso. Conviene retener que la «caducidad de la acción»²³, tam-

21. Ponente: Excmo. Sr. Eduardo Calvo Rojas. Recurso 2141/2001.

22. Es precisamente una nota definitoria de esta caducidad la demora en la incoación del procedimiento sancionador —más allá del plazo fijado legalmente— una vez finalizadas las diligencias previas para el esclarecimiento de los hechos.

23. VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1999, págs. 152-153, considera desacertada esta denominación, por cuanto el ejercicio de la potestad sancionadora responde a plazos de prescripción y no de caducidad. La dicotomía entre prescripción y caducidad ha de plantearse en el campo de las sanciones administrativas desde la siguiente perspectiva: la prescripción en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora y la caducidad respecto del procedimiento en que aquella se formaliza. De ahí que se haya visto en esta figura un supuesto de prescripción especial en el cual se fija un plazo, más corto, contado a partir del conocimiento de los hechos ilícitos por la Administración en vez de computarse desde su comisión.

bién denominada por algunos «caducidad-carga»²⁴ y por otros «decadencia de derechos temporales»²⁵, es una de las manifestaciones de caducidad manejadas por el ordenamiento jurídico administrativo. El sujeto, en este caso la Administración, tiene la carga de reaccionar iniciando el procedimiento en un plazo determinado legalmente. Si no lo hace, caduca la acción sancionadora y se extingue la posibilidad de perseguir la eventual responsabilidad administrativa²⁶.

1.2 Supuestos especiales

En la legislación sectorial encontramos supuestos especiales en los que la denuncia (acta de infracción, boletín de denuncia) tiene la consideración de acto de incoación del procedimiento sancionador, dando lugar al inicio del plazo de caducidad sin necesidad de que se dicte una específica resolución al respecto por la autoridad sancionadora. Así sucede con las infracciones en el orden social, en materia de tráfico y en materia de transportes terrestres. Por otra parte, es también especial el caso de la legislación tributaria, pues, a diferencia de lo que es norma general, el plazo de caducidad no comienza con la resolución de incoación del procedimiento sancionador, sino a partir de su notificación al administrado.

1.2.1 Infracciones en materia de trabajo y Seguridad Social

La iniciación del procedimiento sancionador en el orden social se produce al levantar el acta de infracción. Lo establece así el artículo 52.1.a) de la LISOS

24. Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, págs. 96-97, considera que esta es la «auténtica caducidad», pues coincide en sus contornos con la noción proveniente del derecho privado: plazo fatal de ejercicio de un derecho.

25. Jorge MARTÍN LÓPEZ, «La sedicente caducidad del procedimiento sancionador tributario», en *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 145, 2010, pág. 101.

26. Un claro ejemplo de esta modalidad de «caducidad» lo encontramos en el artículo 18.2 del RD 1945/1983 (procedimiento sancionador en materia de defensa del consumidor): «Caducará la acción para perseguir las infracciones cuando conocida por la Administración la existencia de una infracción y finalizadas las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, hubieran transcurrido seis meses sin que la autoridad competente hubiera ordenado incoar el oportuno procedimiento».

(RDLeg. 5/2000, de 4 de agosto): El procedimiento «se iniciará, siempre de oficio, por acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

Lo mismo se desprende del RD 928/1998 (Reglamento de Inspección de Trabajo y Seguridad Social). Su artículo 13.1 considera que el inicio del procedimiento sancionador coincide con la fecha del acta de infracción²⁷. Y en el artículo 20.3 puede leerse que el plazo de caducidad del expediente sancionador comienza «desde la fecha del acta»²⁸.

Como se ve, es el propio ordenamiento jurídico el que atribuye al acta inspectora de infracción la naturaleza de acto iniciador del procedimiento sancionador. La STS (Sala 3.^a, sección 4.^a) de 12 de noviembre de 2001²⁹ lo fijó como doctrina legal:

El cómputo del plazo de caducidad de seis meses que establece el artículo 20.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, se inicia en la fecha del acta de infracción levantada por la Inspección, y no en la fecha de la visita de inspección de la que traiga causa si esta fuera anterior, y termina en la fecha de notificación de la resolución del procedimiento sancionador.

1.2.2

Infracciones en materia de tráfico, circulación y seguridad vial

También el boletín de denuncia en las infracciones de tráfico tiene la virtualidad de ser el acto de incoación del procedimiento sancionador. El artículo 10.1 del RD 320/1994 señala que, «como norma general, las denuncias de carácter obligatorio, formuladas por agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, se notificarán en el acto a los denunciados, haciendo constar en las mismas... *que con ellas quedan incoados los correspondientes expedientes*».

27. Artículo 13.1 del RD 928/1998: «El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se extenderá y tramitará de acuerdo con lo establecido en este capítulo».

28. Artículo 20.3 del RD 928/1998: «El plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores por infracciones de orden social será de seis meses, que serán computados desde la fecha del acta hasta la fecha en que se dicte la resolución, produciéndose en caso de superación de dicho plazo la caducidad del expediente [...]».

29. Ponente: Excmo. Sr. Xiol Ríos. Recurso 256/2000. Véase también la STS (Sala 3.^a, sección 4.^a) de 21 de julio de 2004 (rec. 74/2003).

En realidad, la denuncia formulada por los agentes de tráfico va más allá. Está dotada de naturaleza polivalente. No contiene un único acto jurídico, sino una pluralidad de ellos: por un lado es el acto de iniciación del expediente (art. 10.1 del RD 320/1994); por otra parte, puede convertirse en propuesta de resolución si el interesado no presenta alegaciones contra la denuncia [art. 64.2.f) de la LPAC]; y, finalmente, tiene valor probatorio de cargo (arts. 77.5 de la LPAC, 88 del RDL 6/2015 y 14 del RD 320/1994)³⁰.

Pese a todo, no siempre el boletín de denuncia en materia de tráfico se constituye en acto de incoación del procedimiento sancionador. El Tribunal Supremo diferencia dos supuestos: aquel en que la notificación del boletín de denuncia se hace inmediatamente al presunto infractor y aquel otro 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. La STS (Sala 3.ª, sección 4.ª) de 15 de noviembre de 2000³¹ señaló al respecto que «la denuncia únicamente supone iniciación del expediente sancionador en el supuesto de que se notifique en el acto a los denunciados, y esa iniciación debe entenderse deferida en otro caso al momento en que se produzca el acuerdo correspondiente por parte de la Dirección General de Tráfico o de los ayuntamientos respectivos».

De conformidad con ello, la misma sentencia estableció como doctrina legal, para los supuestos en que la notificación de la denuncia no se verificase en el acto, la siguiente:

Conforme al artículo 16 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, para el cómputo de los plazos a efectos de caducidad del procedimiento se tendrá en cuenta como fecha de iniciación la de incoación por órgano competente una vez conocida la identidad del infractor; que no pudo ser notificado en el acto de comisión de la infracción, sin que a estos efectos el inicio del cómputo pueda efectuarse a partir de la fecha de la denuncia por el agente.

30. Cf. la STS (Sala 3.ª, sección 6.ª) de 19 de diciembre de 2000. Ponente: Excmo. Sr. González Navarro. Recurso 74/2000.

31. Ponente: Excmo. Sr. Soto Vázquez. Recurso 4041/1999.

1.2.3

Infracciones en materia de transportes terrestres

El Tribunal Supremo ha entendido que, también en los procedimientos sancionadores en materia de transportes terrestres, la notificación del boletín de denuncia sirve como acto inicial para computar el plazo de caducidad, aunque en este sector no haya un precepto que expresamente atribuya a dicha denuncia el carácter de acto de incoación del expediente. Así lo determinó la STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 17 de noviembre de 2003³²: «cuando la denuncia se ha formalizado directamente con el infractor y se ha hecho constar en ella... una sucinta exposición de los hechos, la matrícula del vehículo interviniente en los mismos, así como aquellas circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción y el lugar, fecha y hora de la misma, cabe decir que el día inicial del cómputo del plazo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será el de la denuncia correctamente extendida y notificada, y no el del posterior acto del órgano competente».

Y es que, en palabras de las SSTS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 23 de mayo de 2001³³ y 4 de junio de 2004³⁴, «cumplidas estas condiciones —consignación de datos y notificación—, si bien formalmente no puede hablarse de procedimiento, sí que lo hay materialmente, al concurrir todos los elementos objetivos y subjetivos precisos para ello»³⁵.

Pero también ha admitido el Tribunal Supremo que, aun en los casos en que no coincida quien comete materialmente la infracción (el conductor-infractor) con el sujeto responsable de la misma (la empresa de transportes que resulte sancionada), la fecha de notificación del boletín de denuncia al infractor sirve también para iniciar el plazo de caducidad respecto del responsable³⁶. A estos

32. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 128/2002.

33. Ponente: Excmo. Sr. González González. Recurso 3990/2000.

34. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 49/2003.

35. No es fácil entender esa homologación entre un inexistente procedimiento desde el punto de vista formal y la apreciación de su existencia material al margen de aquel reflejo formal. Además, es de reseñar la dificultad que ofrece imponer a la Administración la iniciación de un procedimiento por el mero hecho de que se haya notificado el boletín de denuncia, cuando tal cosa no se establece por norma alguna. En los procedimientos sancionadores de transportes, a diferencia de los de tráfico y seguridad vial (por la singularidad para estos de una norma como la contenida en el art. 10.1 del RD 320/1994), la denuncia no tiene la virtualidad de dar lugar a la iniciación del procedimiento, sino que este solo se inicia por acuerdo al efecto del órgano competente.

36. La ratio de la doctrina legal sentada en la sentencia de 23 de mayo de 2001 —nos dice

efectos, el Tribunal Supremo aplica analógicamente lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LPAC (antes el art. 59.2.II de la LRJPAC), en relación con la notificación en el domicilio del interesado a persona distinta del mismo. En materia de transportes, el lugar no ya habitual, sino incluso más apropiado para notificar el boletín de denuncia es el propio vehículo con el que se cometió la infracción, propiedad de la empresa responsable y conducido por un trabajador de esta; circunstancias que llevan a sostener que la correcta notificación del boletín de denuncia al conductor determine el inicio del plazo de caducidad del procedimiento³⁷.

1.2.4

Infracciones en materia tributaria

Conforme determina el artículo 211.2 de la LGT, «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*». Como se ve, a diferencia de lo que viene siendo la regla general sobre inicio del cómputo del plazo de caducidad, en los procedimientos sancionadores tributarios el *dies a quo* no será el de la adopción del acuerdo de incoación, sino el de su «notificación» al inculpado.

Esta previsión constituye, a juicio —que compartimos— de MARTÍN LÓPEZ³⁸, una merma de la seguridad jurídica del presunto infractor, toda vez que las actuaciones administrativas que pudieran desarrollarse entre la incoación del procedimiento y su notificación estarían en un limbo jurídico, excluidas del límite temporal dispuesto para la caducidad. En la práctica supone otorgar una «patente de corso» a la Administración para retrasar sin control el día de inicio del plazo de caducidad demorando la notificación del acuerdo de incoación³⁹.

la STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 4 de junio de 2004 (rec. 49/2003)— «sigue siendo igualmente aplicable al supuesto de no coincidencia entre sujeto infractor y sujeto responsable, pese a las consiguientes diferencias en la forma de notificación de la denuncia en un supuesto y en otro».

37. Véase la STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 4 de junio de 2004. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 49/2003.

38. Jorge MARTÍN LÓPEZ, «La sedicente caducidad...», art. cit., págs. 134-135.

39. Bien es verdad que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 209.2 de la LGT, el procedimiento debe iniciarse en el plazo de tres meses desde que se hubiese notificado o se entendiese notificada la correspondiente liquidación o resolución al presunto infractor. Pero esta caducidad de la posibilidad de incoar el procedimiento sancionador, o caducidad del ejercicio de la potestad sancionadora en el caso concreto, no evita que, una vez incoado el expediente en plazo, se demore su notificación al presunto infractor alargando arbitrariamente el tiempo para

2

Momento final del plazo de caducidad

Dos son los momentos que deben tomarse en consideración para determinar el día final en el plazo de caducidad: la notificación de la resolución sancionadora y, en ocasiones, el intento de notificación de dicha resolución por cualquiera de los medios legalmente admisibles.

2.1

Notificación de la resolución sancionadora

«Tiene razón la parte recurrente cuando afirma que el cómputo del plazo de caducidad debe computarse desde el inicio del [expediente] hasta la notificación a la parte de la resolución expresa dictada». Así se pronuncia, sin ambages, la STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 21 de enero de 2016⁴⁰.

Un consistente apoyo para sostener que el momento final de la caducidad es la fecha en que se notifique la resolución sancionadora lo encontramos en la dicción del artículo 25.1.b) de la LPAC (antes el art. 44, párrafo primero, de la LRJPAC). Así, al referirse a la caducidad del procedimiento lo hace en relación con «el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y *notificado* resolución expresa...». También el numeral 2 de ese mismo artículo 25 de la LPAC (antes el art. 44.2.II de la LRJPAC) habla de la suspensión del plazo para «resolver y *notificar* la resolución»; y el artículo 21 de la LPAC, rubricado «Obligación de resolver», indica los plazos máximos en que la Administración está obligada «a dictar resolución expresa y a *notificarla*».

Tales preceptos tratan de garantizar la seguridad jurídica de los administrados frente a eventuales malas prácticas o actuaciones desviadas, que pudieran estar ordenadas a sortear las consecuencias (responsabilidades) del incumplimiento de los plazos. Así, para que se entienda producida la resolución en plazo no basta con dictarla a tiempo, sino que también ha de ser notificada dentro de ese mismo plazo.

su conclusión.

40. Ponente: Excmo. Sr. Córdoba Castroverde. Recurso 2917/2013.

2.1.1

Los vaivenes de la jurisprudencia

Una primera línea jurisprudencial sostuvo que el *dies ad quem* en materia de caducidad era la fecha en que se dictase la resolución sancionadora, sin que tuviese relevancia alguna al efecto el día en que se produjera su notificación⁴¹. Parte esta doctrina de que una cosa es la *validez* del acto administrativo y otra su *eficacia*, de manera que la notificación no es condición de validez de la resolución sancionadora, ni mucho menos de su existencia, sino simplemente de su eficacia frente al interesado⁴². Esto era, además, lo que se desprendía del tenor del artículo 20.6 del RD 1398/1993 (hoy derogado) que aludía, como plazo fatal de caducidad, al hecho de que «*no hubiese recaído resolución*» transcurrido el vencimiento para ello⁴³.

Esta solución ponía en jaque la seguridad jurídica puesto que, notificada la sanción meses después de la fecha de la resolución, cabía sospechar que aquella fecha no fuera real, sino acomodada interesadamente para evitar la caducidad del procedimiento y, singularmente, para eludir responsabilidades disciplinarias (art. 42.7 de la LRJPAC; hoy art. 21.6 de la LPAC). En un tímido intento de enmendar el problema, alguna resolución adoptó, como criterio para fijar con mayor seguridad el momento final del plazo de caducidad, la fecha del registro de salida del acto administrativo, justificándose la fiabilidad de tal fecha —según considera la STS (Sala 3.^a, sección 6.^a) de 4 de mayo de 1994⁴⁴— porque «ha sido consignada por autoridad y funcionario competentes en el ejercicio de sus cargos».

41. Por ejemplo, las SSTS de 7 de junio de 1984 y 4 de mayo de 1994 (rec. 3242/1991).

42. Sirva, como ejemplo de esta doctrina, lo expuesto por las SSTS de 9 de abril de 1984 y 7 de junio de 1984: La validez supone la concurrencia en el acto de todos los elementos que deban integrarlo según los requisitos propios de cada caso y la competencia del órgano que lo pronunció, gozando incluso de una presunción *iuris tantum* de validez que traslada al impugnante la carga de probar lo contrario; en tanto que la eficacia o producción de efectos viene condicionada por determinados requisitos ulteriores al dictado del acto, como el de estar supeeditada a la notificación al interesado, a partir de cuyo momento empieza el acto a surtir efectos respecto del mismo en todos los órdenes, incluso para promover su invalidez.

43. Así lo defendió la STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 2 de abril de 2004 (rec. 317/2000). También la STS de 17 de junio de 2003 (rec. 8766/1998) sostuvo, en un caso anterior a la modificación de la LRJPAC por la Ley 4/1999, que el artículo 20.6 del RD 1398/1993 debía aplicarse en su tenor literal, teniendo como día final del cómputo de la caducidad el de la fecha de la resolución y no el de su notificación.

44. Ponente: Excmo. Sr. Goded Miranda. Recurso 3242/1991.

Pero, a salvo alguna extravagante resolución, los tribunales atienden, para determinar el día final en el cómputo de la caducidad del procedimiento, a la fecha en que se notifique al interesado el acuerdo sancionador⁴⁵. La STS (Sala 3.^a, Sección 5.^a) de 10 de marzo de 2008⁴⁶, recordando su consolidada doctrina⁴⁷, es muy clara: «la fecha para computar el plazo de caducidad debe ser la de la notificación al interesado y no la que aparece en la resolución administrativa». Y ello porque, como dice la STS (Sala 3.^a, sección 5.^a) de 8 de mayo de 1990⁴⁸, es la única manera en que se «garantiza la seguridad jurídica del administrado y la diligencia debida en la actividad de la Administración».

Contundentemente se expresa la STSJ de Andalucía (Málaga) de 12 de julio de 2001⁴⁹ al señalar que «un acto no existe para el administrado si no está notificado», por lo que este «puede entender, razonablemente, que un procedimiento ha caducado si no se le notifica en el plazo legal una resolución desfavorable». Se conjura así la tentación de antedatar una resolución tardía. La STS (Sala 3.^a, sección 4.^a) de 12 de abril de 2000 lo deja bien claro⁵⁰: «el cómputo del plazo de posible caducidad que ha de mediar entre la iniciación del expediente y la resolución que le ponga fin, no puede considerarse válidamente interrumpido en la fecha en que figure adoptada dicha resolución, sino en aquella en que la misma haya sido notificada al interesado, tal como imponen indeclinables garantías exigibles a favor del administrado, que no permiten el que, sobre la base de una presunción de legalidad en el actuar de la Administración, se conceda efecto interruptivo a una resolución de la misma sin proyección *ad extra* y consiguiente puesta en conocimiento del interesado».

45. Así, por ejemplo, en las sentencias de 6 de febrero de 1998 (rec. 1232/1991), 26 de junio de 2001 (rec. 120/1999), 11 de julio de 2001 y 3 de diciembre de 2003 (rec. 4465/1999). La normativa en materia tributaria acogió expresamente este criterio y determinó que la caducidad del procedimiento se produce por el vencimiento del plazo máximo establecido para resolver «sin que se haya notificado la resolución expresa» [art. 104.4.b) de la Ley 58/2003, General Tributaria].

46. Ponente: Excmo. Sr. Calvo Rojas. Recurso 1608/2004.

47. Doctrina jurisprudencial de la cual son muestra, entre otras muchas, las sentencias de 5 de octubre de 1998 (rec. 7270/1992), 20 de octubre de 1998 (rec. 939/1993), 12 de abril de 2000 (rec. 241/1998) y 1 de octubre de 2001 (rec. 30/2000).

48. Ponente: Excmo. Sr. García Estartús.

49. Ponente: Ilmo. Sr. García Bernaldo de Quirós. Recurso 1649/1996.

50. Ponente: Excmo. Sr. Soto Vázquez. Recurso 241/1998.

2.1.2

La peculiaridad de los procedimientos sancionadores por infracciones en el orden social

La normativa reguladora del procedimiento sancionador en el orden social (Real Decreto 928/1998)⁵¹ siempre ha ligado el final del plazo de caducidad con la *fecha de la resolución*. Así, en su versión original, el artículo 20.3 del RD 928/1998 determinaba que la caducidad del procedimiento se produciría «si no hubiere recaído *resolución...*»; y en las posteriores modificaciones (disp. ad. única del RD 1125/2001 y RD 772/2011) la caducidad se relaciona expresamente con «el plazo máximo *para resolver...*». Nunca se ha llegado a exigir en norma alguna la «notificación» de la resolución expresa como una actuación necesaria para que el procedimiento finalizase dentro de plazo.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha mantenido constantemente, pese a la citada literalidad de las normas en juego, que el plazo de caducidad se contaba hasta la notificación de la resolución sancionadora.

2.1.2.1

Doctrina legal: la STS de 12 de noviembre de 2001

Ya hemos dicho que, en su versión originaria, el artículo 20.3 del Real Decreto 928/1998 refería el plazo de caducidad al hecho de que «no hubiera recaído resolución» transcurridos seis meses desde la fecha del acta. Ninguna alusión se hacía a la necesidad de «notificar» también en ese mismo plazo la resolución para que el procedimiento no caducase. Por lo tanto, bien podía identificarse el día final del plazo de caducidad con la fecha de la resolución sancionadora y no con su notificación.

Pese a todo, estando en vigor la versión originaria de la norma, la STS (Sala 3.^a, sección 4.^a) de 12 de noviembre de 2001⁵² fijó, como doctrina legal, que el cómputo del plazo de caducidad de seis meses establecido por el artículo 20.3 del Real Decreto 928/1998 «termina en la fecha de notificación de la resolución del procedimiento sancionador»⁵³.

51. Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

52. Ponente: Excmo. Sr. Xiol Ríos. Recurso 256/2000.

53. La STS (Sala 3.^a, sección 4.^a) de 21 de julio de 2004 recordó esta doctrina legal. Recurso de casación para la unificación de doctrina 74/2003. En esta ocasión, al Alto Tribunal le resultó «sorprendente» la pretensión del abogado del Estado de que se declarase como doc-

2.1.2.2

El Tribunal Supremo confirma su doctrina legal pese a la disposición adicional única del Real Decreto 1125/2001

Escasamente un mes antes de que el Tribunal Supremo fijase doctrina legal en la sentencia de 12 de noviembre de 2001, una normativa extravagante al procedimiento sancionador (el Real Decreto 1125/2001)⁵⁴ aprovechó su disposición adicional única para establecer lo siguiente:

El plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores y liquidatorios por infracciones de orden social y débitos por cuotas a la Seguridad Social, a los que se refieren los artículos 20.3 y 33.2 del Real Decreto 928/1998, 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 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como se ve, esta disposición adicional se refería nítida y exclusivamente a la «falta de resolución en plazo» —y no a su notificación— a la hora de fijar el límite temporal de la caducidad. Así, aun sin dar una nueva redacción al artículo 20.3 del Real Decreto 928/1998, esta norma —en palabras de la STC 308/2006— «supuso una alteración sustancial en sus previsiones». Y lo cierto es que, con arreglo a su literalidad, la disposición adicional transcrita permitía sostener razonablemente que el *dies ad quem* del plazo de seis meses para determinar la caducidad de un procedimiento sancionador por infracciones en el orden social era la fecha de resolución y no la de su notificación. Esta interpretación literal, según estimó la STC 82/2009 (fj 8), no podía tacharse de arbitraria, irrazonable o fruto de un error patente.

Con todo, esa literalidad sí podía descalificarse por abandonar la seguridad jurídica del administrado y rehabilitar la tentación de antedatar las resoluciones por parte de la Administración. La solución más garantista, por tanto, era

trina adecuada la que anuda la finalización del plazo de caducidad a la fecha de la resolución sancionadora, porque «existe una amplia doctrina... acerca de que en materia de caducidad del procedimiento esta Sala, bajo la vigencia de las distintas normas que se han sucedido, ha otorgado prioridad a los efectos del cómputo del plazo a la fecha de la notificación al interesado (sentencias de 6 de febrero de 1998 y 20 de diciembre de 1999)».

54. Real Decreto 1125/2001, de 19 de octubre. Modificación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero.

mantener la doctrina legal fijada por la citada STS de 12 de noviembre de 2001. En realidad, si bien se mira, el hecho de que la disposición adicional transcrita se refiriese expresamente a la «falta de resolución en plazo» como causa de la caducidad, no afectaba ni un ápice a la doctrina legal establecida por el Tribunal Supremo sobre el día final de la caducidad de los expedientes sancionadores en esta materia. Ninguna diferencia, a efectos de la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Supremo, había entre una y otra norma. El artículo 20.3 del RD 928/1998 atendía al hecho de que «no hubiere recaído resolución» para fijar la caducidad del procedimiento, y la disposición adicional única del RD 1125/2001 lo hacía a la «falta de resolución en plazo».

Así pues, la referencia explícita sobre el plazo de caducidad en ambos textos lo era a la «resolución» de los expedientes sancionadores; luego esta reforma no tenía por qué afectar a la doctrina legal establecida jurisprudencialmente sobre el artículo 20.3 del RD 928/1998, en el sentido de que el día final de la caducidad debía anudarse a la fecha en que se notificase la resolución sancionadora y no a aquella otra en que se dictase tal resolución.

Así lo confirmó el Tribunal Supremo en cuanto tuvo ocasión de pronunciarse sobre ello. La STS (Sala 3.^a, sección 4.^a) de 23 de febrero de 2010⁵⁵ mantuvo sin fisuras su anterior doctrina pese al tenor literal de la disposición adicional única del Real Decreto 1125/2001; es decir: en esta materia, el día final del cómputo de la caducidad seguía siendo la fecha de la notificación de la resolución sancionadora. Entre otros argumentos, el Alto Tribunal señala que no es atendible, sin más, la literalidad de las palabras con que se expresa la referida disposición adicional única, por las siguientes razones:

a) Porque no afecta a la jurisprudencia sentada en su sentencia de 12 de noviembre de 2001, donde se fijó como *dies ad quem* del plazo de caducidad el de la notificación de la resolución del expediente⁵⁶. Es irrelevante que aquella jurisprudencia tomase en cuenta el artículo 20.3 del RD 928/1998 y no la disposición adicional única del RD 1125/2001. Una y otra norma empleaban expresiones literales similares: «si no hubiese recaído resolución» y «en caso de falta de resolución». Además, el dictado de la repetida disposición adicional no tenía como objetivo fijar un régimen de caducidad singular para aquellos expedientes, sino, más bien, suprimir del artículo 20.3 del RD 928/1998 el plazo de

55. Ponente: Excmo. Sr. Menéndez Pérez. Recurso 243/2008.

56. Recuerda el Tribunal Supremo que, tras aquella sentencia, el criterio sobre el día final se reiteró, entre otras, en las sentencias de 24 de octubre de 2007 (recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 174/2006) y 25 de marzo de 2009 (recurso de casación en interés de la ley núm. 7/2008).

treinta días, adicional al de seis meses para que se produjese la caducidad, y así ajustarse a las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999.

b) Porque la expresión «falta de resolución» (usada por la mentada disposición adicional) tiene un significado poco concluyente. Si la eficacia de una resolución sancionadora está supeditada a su notificación, el deber de resolver no queda plenamente satisfecho hasta que esta se practique. Por tanto, bien puede entenderse que la norma alude a la resolución no solo dictada, sino también notificada.

c) Porque es más correcto atender a aquella interpretación que, siendo posible, no disminuya las garantías propias de un procedimiento sancionador, evitando, en lo que hace al caso que nos ocupa, el eventual abuso de intentar eludir las consecuencias de la falta de resolución en plazo mediante el procedimiento de señalar a la resolución extemporánea una fecha anterior a aquella en que realmente se adoptó.

Pese a la indubitada contundencia con que se expresó el Tribunal Supremo, la Abogacía del Estado volvió a insistir machaconamente en el tema y le obligó una vez más a pronunciarse en la sentencia de 7 de febrero de 2014⁵⁷; esta vez en términos que denotan ya un cierto hastío: «al socaire del presente recurso de casación en interés de la ley lo que se pretende no es que esta Sala fije la doctrina legal solicitada ante una doctrina errónea y gravemente dañosa para el interés general sentada por la sentencia impugnada. No. Lo que se pretende es que esta Sala declare errónea su propia doctrina legal, con motivo de la impugnación de una sentencia que precisamente hace correcta aplicación de la misma» (fj 3). Y, más adelante, recuerda el Alto Tribunal que ha estimado «la concurrencia de error judicial respecto de sentencias que han seguido, precisamente, la doctrina que ahora postula el abogado del Estado» (fj 4).

2.1.2.3

La redacción vigente del artículo 20.3 del Real Decreto 928/1998

La vigente redacción del artículo 20.3 del RD 928/1998 se debe al Real Decreto 772/2011, que —según reza en su preámbulo— ha pretendido incorporar «el contenido de lo previsto en la disposición adicional única del Real Decreto 1125/2001, de 19 de octubre, respecto del plazo máximo para resolver los expedientes». Su tenor literal es el siguiente:

El plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores por infracciones de orden social será de seis meses, que serán computados desde la fecha del acta hasta la

57. Ponente: Excma. Sra. Teso Gamella. Recurso 4607/2012.

fecha en que se dicte la resolución, produciéndose en caso de superación de dicho plazo la caducidad del expediente.

Ahora, con más claridad si cabe, y apartándose de la reiterada doctrina del Tribunal Supremo, el legislador señala que el plazo de caducidad se computa «hasta la fecha en que se dicte la resolución». No obstante, no parece previsible que cambie la doctrina del Supremo, habida cuenta de que ya analizó la disposición adicional única que, según el legislador, justifica la modificación del precepto.

2.2

Intento de notificación de la resolución sancionadora

Una vez sentado que el día final en el cómputo de la caducidad es el momento en que se notifique la resolución sancionadora, surge un nuevo problema: evitar que las actuaciones fraudulentas o negligentes del interesado, ocultando su verdadera dirección, cambiando de domicilio sin comunicarlo a la Administración o mediante cualquier otra treta, puedan servir de coartada para eludir la notificación personal de la sanción, dilatar el procedimiento y lograr así la caducidad del mismo.

Es razonable poner coto a estas maniobras y excepcionar estos supuestos de la necesaria notificación personal al interesado para evitar la caducidad. La STS (Sala 3.^a, sección 4.^a) de 12 de abril de 2000 (fj 2)⁵⁸ lo dice bien claro: el plazo de caducidad termina en la fecha en que la resolución haya sido notificada al interesado, «a excepción del especialísimo supuesto de que fuese apreciable una actitud injustificada claramente obstativa por parte del administrado en el recibo de la notificación». No es necesario, sin embargo, llegar a justificar esa intención obstativa. Basta con que la actuación morosa o poco diligente no sea imputable a la Administración, para que el intento de notificación personal realizado sin éxito sea suficiente al efecto de fijar el *dies ad quem* en la caducidad⁵⁹; bien entendido que la Administración debe, en cualquier caso, utilizar los medios que tiene a su alcance —y son muchos— para identificar el domicilio actual del interesado y proceder a la notificación personal de la resolución⁶⁰.

58. Ponente: Excmo. Sr. Soto Vázquez. Recurso 241/1998.

59. Véase FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La caducidad del procedimiento administrativo*, Montecorvo, Madrid, 1998, págs. 316-318.

60. Recuérdese que la notificación es instrumental del derecho de defensa y de ahí que la ficticia comunicación por edictos sea residual, a la que solo puede acudir en último término, una vez agotadas las demás posibilidades de comunicación real. Más ampliamente, sobre los presupuestos y requisitos que se exigen a las notificaciones edictales para su validez y eficacia,

Así pues, a los efectos de estimar concluso el procedimiento dentro de plazo, y evitar por tanto la caducidad del mismo, bastará el intento de notificación de la resolución por cualquier medio legalmente admisible (art. 40.4 de la LPAC y, anteriormente, art. 58.4 de la LRJPAC)⁶¹. La doctrina legal al respecto la estableció la STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 17 de noviembre de 2003⁶²:

El inciso «intento de notificación debidamente acreditado» que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [hoy art. 40.4 de la Ley 39/2015], 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 [hoy 41 de la Ley 39/2015], 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 resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.

2.2.1

¿Uno o dos intentos de notificación personal?

El artículo 40.4 de la LPAC —que mantiene idéntica redacción que el art. 58.4 de la Ley 30/1992— no aclara cómo debe entenderse la expresión «intento de notificación debidamente acreditado»⁶³. En concreto, y con referencia a las no-

véase L. Alfredo DE DIEGO DíEZ, *Garantías en la práctica de las notificaciones administrativas*, Bosch, Barcelona, 2008, págs. 181-207.

61. También lo establece así expresamente la legislación sectorial en materia tributaria. El artículo 104.2 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre (Ley General Tributaria) dispone que «a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente acreditar que se ha realizado un intento de notificación que contenga el texto íntegro de la resolución».

62. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 128/2002. Ulteriores sentencias del mismo Alto Tribunal fueron reflejo de esta doctrina, como, por ejemplo, las de 7 de octubre de 2011 (rec. 40/2010) y 28 de junio de 2013 (rec. 601/2011).

63. El precepto en cuestión señala lo siguiente: «Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y 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».

tificaciones personales (art. 42.2 de la LPAC), no esclarece si se cumple con el primer intento o es necesario que se practique también el segundo dentro del plazo de caducidad.

Parece razonable exigir que se haya realizado el segundo intento, dentro de los tres días siguientes al primero y en hora distinta (con arreglo a lo previsto en el art. 42.2 de la LPAC), para entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo de caducidad⁶⁴. El artículo 40.4 de la LPAC no puede interpretarse aisladamente, sino en consonancia con los requisitos de validez de las notificaciones contemplados legal y reglamentariamente; en concreto, con el doble intento de notificación previsto en el artículo 42.2 de la misma LPAC (antes art. 59.2 de la LRJPAC) y con las exigencias específicas del Reglamento de Correos (Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre). Se trata de un «combo», de un lote o paquete indivisible: la validez de la notificación personal depende de que, si falla la primera notificación en el domicilio, el segundo intento se realice en unas determinadas condiciones temporales (dentro de los tres días siguientes y en hora distinta). Los dos momentos forman parte de lo que se denomina por el artículo 40.3 de la LPAC «el intento de notificación debidamente acreditado».

Así se desprende, además, de los razonamientos de la STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 17 de noviembre de 2003⁶⁵:

1. Para que el intento de notificación produzca los efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos «ha de haberse practicado con respeto de todas las previsiones legales y reglamentarias» (fj 5.2, párrafo VI, penúltimo inciso).

2. Dentro de las previsiones legales y reglamentarias para las notificaciones personales se encuentran no solo las del artículo 42.2 de la LPAC (antes art. 59.1 de la LRJPAC), sino también las específicas del Reglamento de Correos (Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre) (fj 5.2, párrafo VI, último inciso).

3. Las normas que acaban de citarse exigen, en lo relativo a las notificaciones personales, un doble intento de notificación. Por eso, el Tribunal Supremo configura el «doble intento infructuoso de entrega o rechazo de la misma por el destinatario o su representante» como la culminación del «intento de notificación» (fj 6, párrafo IV).

4. Además, cuando el Tribunal Supremo se refiere al intento de notificación apto para no incurrir en caducidad, añade: «intento tras el cual habrá de procederse en la forma prevista en el apartado 4 del artículo 59 de la citada Ley

64. En este sentido, José Antonio TARDÍO PATO, «Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núms. 298-299, 2005, pág. 45.

65. Ponente: Excmo. Sr. Espin Templado. Recurso 128/2002.

[30/1992]» (hoy art. 44 de la LPAC). Es decir, el Alto Tribunal está considerando el *doble intento* de notificación, pues solo entonces procedería acudir a la notificación edictal del artículo 59.4 de la derogada Ley 30/1992 (hoy art. 44 de la LPAC) (fj 6, párrafo III).

Siguiendo esta misma tesis, la Audiencia Nacional (sección 1.^a), en su sentencia de 27 de diciembre de 2011⁶⁶, advierte que el segundo intento de notificación debe llevarse a cabo antes de que finalice el plazo máximo de duración del procedimiento. De lo contrario, se producirá la caducidad. Insiste el tribunal en que el «intento de notificación» (art. 58.4 de la LRJPAC y hoy art. 40.4 de la LPAC), a los efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, «no puede interpretarse aisladamente sino en consonancia con los requisitos de validez de las notificaciones». En el caso enjuiciado, el primer intento se realizó dentro del plazo, antes de que se produjese la caducidad, pero el segundo —que, además, tuvo éxito y no se quedó en un mero intento, sino que fructificó en una notificación personal— se llevó a cabo transcurrido el plazo fatal de caducidad.

Y, sin ánimo exhaustivo, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en la sentencia núm. 499/2014, de 1 de septiembre⁶⁷, sostiene que «el intento de notificación» a que nos venimos refiriendo equivale al «intento completo», esto es, al «intento doble» en día y hora distinto (tal y como exigía el art. 59.2.II, *in fine* de la Ley 30/1992 y hoy el art. 42.2 de la LPAC). Esta sentencia cuenta con un voto particular⁶⁸. Los magistrados discrepantes afirman que «si hay un intento de notificación (aun no doble) dentro del plazo de duración del procedimiento, y otro (eficaz) fuera, nos hallamos propiamente en el caso que el legislador quiso regular en el artículo 58.4 de la Ley 30/1992» (hoy art. 40.4 de la LPAC). Argumentan que ello es así «por la sencilla razón de que “un intento”, que es lo que exige el artículo 58.4, es, justamente, “un intento”, y no “dos intentos”, que es lo que deriva de la interpretación que la mayoría acoge».

Frente al voto particular me permito señalar que la ley no exigía entonces ni exige ahora «un» intento, sino «el» intento de notificación debidamente acreditado. Y, mientras «un intento» denota «uno» y no «dos», «el intento» del artículo 40.4 de la LPAC —aun en singular— requiere una pluralidad de actuaciones para que sea eficaz si el primero falla; concretamente, exige acudir de nuevo al domicilio del interesado para ver si es posible lograr su notificación personal en una segunda ocasión. Este es el significado amplio que la STS (Sala

66. Ponente: Ilma. Sra. Buisán García. Recurso 19/2011.

67. Ponente: Ilmo. Sr. Pérez Yuste. Recurso 664/2010.

68. Ilmos. Sres. Lozano Ibáñez y Estévez Goytre.

3.^a, sección 5.^a) de 7 de octubre de 2011⁶⁹ ha dado a los términos «el intento de notificación», cuando sostiene que su ejecución se verifica «mediante los dos primeros intentos indicados» o «practicados y acreditados los dos primeros intentos de entrega»; o, también, cuando dice que el intento de notificación «ha quedado acreditado» «mediante los dos intentos infructuosos de entrega que exige la reglamentación aplicable».

2.2.2

El día final en el «intento de notificación»

La STS (Sala 3.^a, sección 3.^a) de 17 de noviembre de 2003⁷⁰ también indicó cuál era «el momento en que podía considerarse cumplido el intento de notificación»: «en el supuesto de un intento de notificación por correo certificado, dicho momento será sin duda el de la recepción por la Administración actuante de la devolución del envío por parte de Correos, ya que solo a partir de ese momento quedará debidamente acreditado ante la Administración que se ha llevado a cabo el infructuoso intento de notificación».

Y, como doctrina legal al respecto, fijó la siguiente:

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.

Según esta doctrina, si la notificación se practicaba por correo certificado con aviso de recibo, no era suficiente que el segundo intento de notificación infructuosa, o el rechazo de la misma por el destinatario o su representante, se llevase a cabo dentro del plazo máximo para resolver y notificar; también tenía que haber recibido la Administración actuante, dentro de ese mismo plazo, la devolución del envío por parte de la oficina de correos. Dejaba así el Tribunal Supremo la determinación del último día de la caducidad al albur de cuándo se devolviese a la Administración el acuse de recibo; es decir, a expensas de la mayor o menor dilación del servicio de correos.

Esta última exigencia era desmesurada⁷¹, toda vez que de esa posible demora no podía responsabilizarse a la Administración actuante. Pues bien, el Tri-

69. Ponente: Excmo. Sr. Rodríguez-Zapata Pérez. Recurso 40/2010.

70. Ponente: Excmo. Sr. Espín Templado. Recurso 128/2002.

71. Así lo entendió José Antonio TARDÍO PATO, «Consideraciones sobre la caducidad...», art. cit., págs. 45-46, quien defendió que la fecha de devolución del envío no debe ser determi-

bunal Supremo reconoció su error y rectificó esta doctrina en la STS (Sala 3.^a, Pleno) de 3 de diciembre de 2013⁷²:

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 [hoy 40.4 de la Ley 39/2015], en la fecha en que se llevó a cabo».

Considera esta última sentencia que la acreditación del intento de notificación «no forma parte del plazo que ha de computarse al efecto [de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento] sino que es solo una exigencia de constatación; de suerte que el período de tiempo que transcurre entre la fecha del intento y la posterior en que se hace constar en el expediente su frustración, no prolonga aquel plazo».

Con la nueva doctrina, el Alto Tribunal pone las cosas en su sitio. La notificación se considera «intentada» en la fecha en que el cartero acuda por segunda vez al domicilio del interesado; ya no hay que esperar a que envíe la documentación a la Administración y a que esta la reciba. Como bien advierte CHAVES⁷³: «El Tribunal Supremo es congruente a fin de no confundir la actividad desplegada por la Administración para “intentar” la notificación a través del cartero como brazo ejecutivo, con las vicisitudes materiales y temporales de la documentación en su retorno a la Administración, que por extraños dueños, a veces llegaba con semanas o incluso meses de distancia respecto de la fecha en que el cartero llamó por segunda vez a la puerta».

3

Bibliografía

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael: *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

DIEGO DíEZ, L. ALFREDO DE: *Garantías en la práctica de las notificaciones administrativas*, Bosch, Barcelona, 2008.

nante a efectos de computar el final del plazo de caducidad.

72. Ponente: Excmo. Sr. Menéndez Pérez. Recurso 557/2011.

73. José Ramón CHAVES, «Doctrina legal: la caducidad se trunca el día del intento de notificación postal», *post* de 16 de enero de 2014, en el blog *delaJusticia.com*.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho administrativo español*, tomo III, *El acto y el procedimiento administrativos*, Eunsa, Pamplona, 1997.

GORDILLO, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III, *El acto administrativo*, 10.^a ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2011.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L.: *La caducidad del procedimiento administrativo*, Montecorvo, Madrid, 1998.

HUTCHINSON, Tomás: *Régimen de procedimientos administrativos*, 5.^a ed., Astrea, Buenos Aires, 2000.

MARTÍN LÓPEZ, Jorge: «La sedicente caducidad del procedimiento sancionador tributario», en *Revista Española de Derecho Financiero*, Civitas, núm. 145, 2010, págs. 97 a 143.

TARDÍO PATO, José Antonio: «Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 298-299, 2005, págs. 11 a 53.