

La caducidad en los expedientes disciplinarios de los empleados públicos

/

Expiration in the disciplinary proceedings of public servants

Diego Sánchez Pacheco

Inspector de Educación de la Región de Murcia

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.710>

Resumen

Con cierta frecuencia los inspectores e inspectoras de educación son nombrados instructores de expedientes disciplinarios incoados a empleados públicos; la instrucción de los mismos debe llevarse a cabo en un tiempo determinado de modo que, una vez realizada la propuesta de resolución, el órgano competente pueda resolver y notificar dicha resolución al expedientado en tiempo y forma.

A través de este artículo, con el fin de ayudar a los posibles instructores, abordamos el instituto de la caducidad, describiendo en qué consiste, su evolución legal y la regulación actual. Examinaremos el plazo máximo para resolver y notificar, así como su cómputo, las consecuencias de no hacerlo, situaciones habituales que pueden paralizar dicho plazo, los casos en los que puede ser ampliado y la posibilidad de incoar un nuevo procedimiento si se ha producido la caducidad.

Palabras clave: caducidad; expediente disciplinario; prescripción; cómputo del plazo; suspensión del plazo; prejudicialidad; ampliación del plazo; archivo de actuaciones; reinicio del expediente.

Abstract

Education inspectors are often appointed to carry out disciplinary procedures against public servants within a limited time so that, once the disciplinary proposal is made, the competent body can decide upon the corresponding disciplinary measure and notify the public servant of such decision in due time and form.

In order to guide the task of the appointed public servant, this article aims to analyse the expiration date in disciplinary procedures. In doing so, attention will be paid to the concept, together with the legal changes and present regulation. We will examine the expiration and notification dates in disciplinary procedures, as well as the way such terms are calculated. We shall also study the consequences of solving or notifying a disciplinary procedure out of date. Finally, attention will be paid to common situations which may interrupt or enlarge the date to solve a disciplinary proceeding and the possibility of initiating a new procedure if the expiration has occurred.

Keywords: expiration; disciplinary procedure; prescription; calculation of the term; suspension of the term; pre-judiciality; term extension; proceedings file; file reopening.

1. INTRODUCCIÓN

El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, recoge el Código de Conducta de los empleados públicos, constituido por una serie de deberes y principios éticos y de conducta (arts. 52-54).

Cuando el desempeño de sus tareas no se ajusta al ordenamiento jurídico, las Administraciones Públicas tienen la potestad de corregir disciplinariamente a los empleados públicos e imponer sanciones, de conformidad con el artículo 25.1 de la Constitución, por aquellas acciones u omisiones que en el momento de producirse constituyan una falta tipificada como tal en el TREBEP, en las leyes de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas o, en el caso del personal laboral, en los convenios colectivos.

Durante algún tiempo la Administración ha considerado que los principios sancionadores y la normativa procedimental general no resultaban aplicables a los expedientes disciplinarios, pretendiendo que su potestad disciplinaria fuese autónoma e independiente de las normas generales del derecho sancionador, basándose en la relación de sujeción especial de los empleados públicos respecto a la Administración y en la potestad administrativa de autoorganización del personal a su servicio.

Aunque no puede hacerse una traslación directa, los tribunales, a través de sus sentencias, han forzado que los procedimientos disciplinarios se ajusten con ciertas adaptaciones, tanto a los principios generales del derecho penal, como a las normas procedimentales generales del derecho administrativo sancionador. Debido a ello, paulatinamente se ha ido homogeneizando el campo disciplinario con el sancionador general y se han incluido estos principios expresamente en el Estatuto Básico del Empleado Público y en las leyes que han sustituido a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015 y Ley 40/2015).

Por tanto, el instructor ha de conocer y aplicar, además de la normativa disciplinaria, los principios de la potestad sancionadora que se incluyen en la Constitución, en el derecho penal, en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo, así como la jurisprudencia.

Es cierto que la jurisprudencia, de acuerdo con el artículo 1 del Código Civil, no es fuente del derecho, pero dicho Código le otorga la labor de complementar el ordenamiento jurídico a través de la doctrina que, de modo reiterado, establece el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, que es la fuente principal del derecho en nuestro país. Es básico, por ello, conocer los aspectos esenciales de dicha doctrina para actuar correctamente en la instrucción de los procedimientos disciplinarios.

En consecuencia, en este artículo afrontamos el instituto de la caducidad aplicado a los expedientes disciplinarios, siendo referente principal la doctrina que los tribunales, especialmente el Tribunal Supremo, han ido consolidando en los últimos años al interpretar la normativa aplicable a los litigios que son sometidos a su conocimiento.

2. CONCEPTO

La caducidad es un instrumento que estimula la diligencia de la Administración para que resuelva los procedimientos en los plazos señalados en la legislación correspondiente; si dichos plazos son incumplidos se dice que ha caducado.

Podríamos definir la caducidad como el transcurso del tiempo que tiene la Administración para dictar y notificar una resolución administrativa sin que se haya llevado a efecto.

Chaves (2009, párr.2), explica el instituto de la caducidad comparándolo con la prescripción; la prescripción es la muerte de la acción sancionadora de la Administración extinguiéndose la responsabilidad administrativa (*La Administración no desenfundó la pistola a tiempo*), mientras que la caducidad es la muerte del procedimiento por agotamiento del tiempo disponible, aunque en algunos supuestos podrá volver a iniciarse (*La Administración desenfundó la pistola pero no llegó a disparar a tiempo*).

López (2014, p.24), afirma que la caducidad es una reacción ante el dato objetivo del incumplimiento del plazo de duración del procedimiento, cualesquiera fueran las causas de dicho incumplimiento.

De Diego (2020, p.25), considera que frente al derecho de la Administración a perturbar a un ciudadano que tiene en contra un procedimiento de gravamen, aquel tiene el derecho a que ese procedimiento finalice en un plazo determinado.

3. EVOLUCIÓN LEGAL

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, contemplaba la caducidad solo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado en que la paralización del expediente era ocasionada por causa imputable al administrado. Decía el apartado primero de su artículo 99 que si *“Transcurridos tres meses desde que un procedimiento promovido por un interesado se paralice por causa imputable al mismo, se producirá la caducidad de la instancia y se procederá al archivo de las actuaciones...”*

Para los supuestos en que la actuación administrativa se realizara extemporáneamente, solo estaba prevista la posible exigencia de responsabilidad al funcionario causante de la demora (art. 49).

Conforme con ello, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras: STS de 17 de octubre de 1991, STS de 7 de diciembre de 1998, STS de 24 de abril de 1999), declaraba entonces que:

*“Es reiterada la 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 en efecto 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... **la inactividad de la Administración no produce caducidad del expediente, dando lugar únicamente a la posible responsabilidad disciplinaria del funcionario causante de la demora**¹...”*

*En efecto, en sentencia de 17 de octubre de 1.991, el Tribunal Supremo indicaba que en el sistema general de la Ley de Procedimiento Administrativo **la***

¹ La negrita introducida en el artículo ha sido incluida por el autor para dar mayor énfasis al texto.

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.... (STS de 24 de abril de 1999. FJ 2)

La disposición adicional octava de la Ley 30/1992, en su redacción original, dispuso que esta Ley no sería aplicable a los procedimientos disciplinarios de las Administraciones Públicas, respecto del personal a su servicio, que se regirían por su normativa específica. Sin embargo, el Reglamento Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, tampoco recoge la duración total del procedimiento.

La modificación de la Ley 30/1992 introducida por la disposición adicional tercera de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, aunque reiteraba que los procedimientos disciplinarios se tramitarían según su normativa específica, establecía que en su defecto se aplicarían determinados títulos de la Ley 30/1992 (entre ellos el Título IV), pero seguía sin hacer expresa referencia a la caducidad de los procedimientos sancionadores, por lo que la jurisprudencia solía rechazar su aplicación en estos procedimientos y, más aún, en los disciplinarios.

Posteriormente, la reforma de la Ley 30/1992 efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, incluyó de manera inequívoca la caducidad de los procedimientos sancionadores cuando la Administración no resolviera dentro de plazo (Título IV. Artículo 44.2), siendo de **aplicación supletoria a los procedimientos disciplinarios** del personal al servicio de la Administración, de acuerdo con la modificación realizada por la Ley 22/1993.

4. REGULACIÓN ACTUAL

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), que no excluye de su ámbito de aplicación los procedimientos disciplinarios, regula los aspectos fundamentales de la caducidad en sus artículos 21 (Obligación de resolver), 22 (Suspensión del plazo máximo para resolver), 25 (Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados

de oficio), 32 (Ampliación del plazo), 84 (Terminación) y 95 (Requisitos y efectos), que trataremos a continuación.

4.1 Plazo máximo para resolver y notificar

La norma reguladora de cada procedimiento es la que ha de fijar el plazo máximo para resolver y notificar; dicho plazo será de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea (art. 21.2).

El TREBEP establece las normas básicas del régimen disciplinario, pero no se pronuncia sobre el tiempo máximo de duración del procedimiento, por lo que corresponde a cada una de las Administraciones su determinación, con una norma de rango legal.

Algunas leyes autonómicas de Función Pública recogen en su articulado este plazo, situándose Extremadura en la franja inferior (9 meses –Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura-) y en el otro extremo Islas Baleares (18 meses –Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears-), aunque la mayoría señala un tiempo de 12 meses para la instrucción de los expedientes disciplinarios.

Para las Administraciones que no han regulado esta cuestión, se aplica con carácter supletorio lo dispuesto por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que señaló un plazo de 12 meses para resolver y notificar el procedimiento disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, a los que se le aplicara el Reglamento Disciplinario aprobado por Real Decreto 33/1986.

4.2 Cómputo del plazo

La Ley 39/2015 (art. 21.3.a), señala que los plazos en los procedimientos iniciados de oficio, y el procedimiento disciplinario lo es, se contarán “*desde la fecha del acuerdo de iniciación*” (no la fecha en que se efectúe la notificación de dicho acuerdo), debiendo notificarse la resolución expresa antes del vencimiento del plazo máximo

establecido para ello. Por consiguiente, el día inicial del cómputo (“*dies a quo*”) será la incoación del expediente disciplinario por el órgano competente, y el día final (“*dies ad quem*”) será la notificación de la resolución al interesado, con independencia de que este puede realizar un recurso administrativo contra la resolución, que no tendría trascendencia a efectos de caducidad.

Uno de los problemas con el que se encuentran con frecuencia los instructores, son las estrategias obstruccionistas de los expedientados relacionadas con la notificación, intentando provocar la caducidad del procedimiento mediante artimañas que pretenden que no se le puedan notificar ni los trámites internos del expediente, ni la propia resolución final con la sanción.

Sin duda, la obligación de los empleados públicos de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para cualquier trámite administrativo relacionado con su condición funcional (art. 14.2 de la Ley 39/2015), facilitará la resolución de los procedimientos en plazo, al realizar las notificaciones a través de medios electrónicos (art. 43 de la Ley 39/2015).

4.2.1 La existencia de actuaciones previas no influye en el cómputo de la caducidad

Antes de que se inicie el procedimiento disciplinario, y por tanto fuera del mismo, la Administración puede abrir un periodo de informaciones o actuaciones previas, cuyo objetivo es precisar los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, las personas que puedan ser responsables y las circunstancias relevantes del caso, para determinar si procede o no iniciar dicho procedimiento (art. 55 de la Ley 39/2015).

En el supuesto de que la Administración haya realizado dichas actuaciones previas, (también denominadas diligencias informativas o informaciones reservadas) no computan a efectos de caducidad, ya que, tal y como hemos dicho anteriormente, el acuerdo de incoación es el día inicial del cómputo.

4.3 Suspensión del plazo máximo para resolver

El artículo 22 de la Ley 39/2015, señala una serie de casos en los cuales se puede suspender (art. 22.1) o debe suspenderse (art. 22.2), el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución. En estos casos, se detiene el tiempo introduciendo un paréntesis en el cómputo del plazo, que prosigue una vez cumplida o resuelta la causa de suspensión por el momento en que se quedó.

4.3.1 Suspensión del plazo por indicios de delito (prejudicialidad o pendencia penal)

Aunque con escasa frecuencia, se produce en ocasiones en los expedientes disciplinarios que los hechos que dan origen a los mismos pueden ser considerados indiciariamente por el instructor como delitos o incluso que haya un procedimiento penal abierto que se esté sustanciando en sede judicial.

La Ley 39/2015, establece que el plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender *“Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un **previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional**, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.* (art. 22.1.g)

En este sentido, tal y como tuvo oportunidad de señalar el Tribunal Constitucional, (STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 3 y 4), **la subordinación de los actos de la Administración a la autoridad judicial imposibilita que aquella lleve a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en los que los hechos puedan ser constitutivos de delito, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.** Al mismo tiempo, la necesidad de respetar la cosa juzgada implica que lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica y determina la imposibilidad de que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el tema, debiéndose respetar, cuando se actúe a posteriori, el planteamiento fáctico, la apreciación de los hechos, de la sentencia judicial.

Conforme a ello, el TREBEP establece que *“Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, **se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal**”, así*

como que *“Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración”* (art. 94.3).

Tras las oportunas diligencias, el Ministerio Fiscal puede remitir las mismas a la autoridad judicial, si considera que procede la apertura de un procedimiento penal, o devolver el expediente a la Administración, si entiende que los hechos no tienen encuadramiento en el Código Penal. En el primer supuesto seguirá paralizado el expediente administrativo y en el segundo se reiniciará el mismo y el cómputo del plazo.

Si no es la instrucción la que observa indicios de delito, sino que se conoce la existencia de un proceso penal por los mismos hechos contra el funcionario expedientado, deberá adoptarse el mismo criterio, es decir, suspender el procedimiento administrativo. Dicha suspensión del expediente disciplinario deberá adoptarlo el órgano competente mediante la oportuna resolución que habrá de ser notificada al interesado (art. 40.1).

De todo ello se deduce que siempre que haya pendiente una causa penal por la misma infracción, al ser indispensable para resolver el procedimiento disciplinario el previo pronunciamiento judicial, la Administración debe suspender su tramitación, quedando paralizado también el plazo máximo para resolver, hasta que sea firme la sentencia penal.

No obstante, es preciso señalar que determinados comportamientos pueden no ser delictivos pero sí faltas disciplinarias, por lo que lo interesante de la sentencia penal no es el fallo, sino los hechos que han quedado probados, ya que *“teniendo en cuenta la diferenciación de fundamentos y de bienes jurídicos protegidos en los procesos disciplinarios y penales, nada impediría que si la sentencia penal fuera absoluta pudiera castigarse disciplinariamente en base a los mismos hechos penalmente probados...”* (Quesada, 2008, p.930).

4.3.1.1 ¿Se reinicia el expediente disciplinario desde la firmeza de la sentencia penal o desde que la Administración tiene conocimiento de la misma?

La STS de 6 de junio de 2014 (FJ 5), analiza cuál es el momento en el que debe reanudarse su cómputo, es decir, si ha de ser la fecha de la firmeza de la sentencia penal o aquella en la que tuvo conocimiento de dicha circunstancia la Administración.

“... la suspensión de las actuaciones disciplinarias cuando sobre los mismos hechos se haya incoado un proceso penal hasta que este concluya por medio de resolución firme obedece a que la Administración está vinculada por los hechos que en él se declaren probados...”

... en la medida en que la Administración ha de partir de los hechos declarados probados en el proceso penal, parece claro que para reanudar el procedimiento suspendido ha de conocer esos hechos y eso solamente es posible si antes se le ha notificado la sentencia en la que se declare cuáles son.

... Sin embargo, no cabe afirmar sin más que, a los efectos de apreciar la caducidad del procedimiento disciplinario, se deba tomar como momento en que se reanuda el plazo suspendido, el de la notificación de la sentencia firme a la Administración.

No se puede sentar ese criterio porque su aplicación podría dar lugar a situaciones contrarias a las que quiere evitar el instituto de la caducidad. Es decir, que se mantengan pendientes procedimientos, en este caso disciplinarios, de manera indefinida en el tiempo en aquellos supuestos en los que, como aquí ha sucedido, la Administración no se haya personado en el proceso penal. En tales casos, el tribunal penal no tiene por qué notificarle su resolución y no se puede exigir al funcionario sujeto al expediente disciplinario que la aporte cuando le perjudique, ni tampoco cabe aceptar que, mediando sentencia firme, esa circunstancia no produzca ninguna consecuencia.

*Es, pues, imprescindible añadir una ulterior exigencia: la de **que la Administración haya observado una actuación diligente encaminada a informarse de la marcha y del resultado del proceso penal** seguido contra sus funcionarios y por cuya virtud se ha suspendido ese expediente. **Únicamente en tal hipótesis cabrá aceptar que sea la fecha en que reciba el testimonio de la sentencia penal firme la que determine la reanudación***

del cómputo del plazo de caducidad. De lo contrario, se deberá estar a la de la firmeza”.

Aunque sería deseable que las Administraciones Públicas y la Administración de Justicia tuviesen un protocolo que estableciera un procedimiento para comunicar automáticamente las sentencias que afecten a los empleados públicos, lo cierto es que a día de hoy no existe. Por ello, la Administración y/o el instructor debe observar una actitud proactiva, recabando información sobre la marcha del proceso penal y reclamando el testimonio de la sentencia dictada, ya que en caso contrario el plazo se reiniciaría en el momento en que la sentencia haya adquirido firmeza, pudiendo caducar el expediente si el instructor no conoce la existencia de la sentencia penal.

4.3.1.2 Plazo máximo para resolver en los supuestos de paralización imputable al interesado

Tal y como señala el artículo 25.2 de la Ley 39/2015, en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución por el tiempo correspondiente. Consecuentemente, si es el expedientado el causante de que no se haya podido resolver en plazo, ese tiempo no se computará a efectos de caducidad.

En estos casos, la instrucción, para justificar que el expediente se ha resuelto en un tiempo superior al inicialmente previsto, no puede limitarse a afirmar en la propuesta de resolución que ha estado paralizado por causa imputable al expedientado, sino que debe motivarse adecuadamente, quedando acreditadas en el expediente las evidencias oportunas (STS de 3 de julio de 2012, FJ 6).

Citamos, a continuación, ejemplos de suspensión del procedimiento que interrumpen el plazo de resolución, extraídos de las sentencias judiciales que se mencionan:

“Debemos rechazar la interpretación sostenida por la actora. La ampliación del plazo para alegaciones otorgada a instancias del interesado interrumpe por su propia naturaleza el plazo para resolver, como no puede dejar de ocurrir, ya que la Administración no puede continuar el procedimiento hasta que el interesado en defensa de sus intereses presente finalmente sus alegaciones... De

aceptarse la tesis de la actora el resultado sería que la Administración dispondría de manera efectiva de un plazo para resolver inferior al establecido legalmente”. (STS 1372/2017, de 5 de septiembre, FJ 3).

“Lo cierto es que el recurrente solicitó las ampliaciones de plazo referidas y se aprovechó de las mismas, por lo que ahora no le está permitido ir contra sus propios actos anteriores alegando la caducidad del procedimiento...” (STSJ de Madrid 778/2018, de 21 de noviembre, FJ 2)

“En el presente caso, como hemos indicado, se notifica la resolución sancionadora dos días después de transcurrido el año. Pero deben descontarse los cinco días en que se amplió el plazo para efectuar alegaciones..., ante la petición de la recurrente. Por todo lo cual debe rechazarse la caducidad alegada”. (STSJ de Murcia 283/2020, de 22 de junio, FJ 3)

“En modo alguno es admisible prevalerse de una prórroga para aportar documentación, solicitada por el funcionario al Sr. Instructor, para alegar la existencia de caducidad”. (STSJ de Cataluña 214/2009, de 6 de marzo, FJ 2)

“El hecho de que no pudiera comparecer ante el Instructor porque tuviera una cita médica... no implica que no pueda descontarse dicho plazo. Además, la actora tenía hora para el mismo día 3 pero solicitó que no se le citara hasta pasado el 11 de abril, dilatándose así el plazo. En consecuencia, es conforme a Derecho el descuento de este periodo...” (STSJ de Cataluña 570/2015, de 6 de julio, FJ 5)

“El proceder de la recurrente ha coadyuvado a la demora de los tramites y, por tanto, a la tardanza en la finalización del expediente... Estando prevista su declaración para el día 04/01/2012, finalmente tuvo lugar el día 26 del mismo mes, lo que supuso una dilación del trámite por causa que le es, exclusivamente, imputable, propiciando con su proceder, la tardanza en la finalización del expediente”. (STSJ de Galicia 679/2014, de 19 de noviembre, FJ 2)

“No obstante lo dicho será preciso excluir aquellos periodos de tiempo en los que el procedimiento quedó paralizado por causa imputable al recurrente, como son la promoción del incidente de recusación que se reveló como manifiestamente

improcedente (24.6.97-22.10.97) y el retardo en la declaración practicada ante el Instructor, dado que fue preciso realizar hasta tres intentos (28 de enero de 1998, fecha de la primera citación hasta la fecha en que se practica tal declaración, 6 de marzo de 1998". (STSJ de Madrid 1205/2001, de 8 de noviembre, FJ 3)

"La suspensión del expediente solicitado por la actora por encontrarse de baja y la concesión de un periodo adicional de quince días para presentar alegaciones al pliego de cargos solicitado expresamente por el recurrente, supone una paralización del procedimiento por causa imputable al recurrente, ya que lo solicitó expresamente". (SJCA de Tarragona 186/2019, de 7 de octubre, FJ 2)

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el agotamiento de los plazos por el expedientado o su inactividad durante los diversos trámites (alegaciones, proposición de pruebas...), no han de considerarse conductas obstruccionistas ya que formarían parte del ejercicio de su derecho de defensa, siendo libre para utilizar o no las oportunidades que el procedimiento disciplinario pone a su disposición, por lo que no pueden dar lugar a suspender el plazo de caducidad. (De Diego, 2021, p.160-161)

4.4 Ampliación del plazo máximo para resolver

Los términos y plazos son obligatorios, tanto para las autoridades como para el personal al servicio de las Administraciones Públicas (art. 29 de la Ley 39/2015). Sin embargo, hay dos artículos de la Ley 39/2015, que regulan la posibilidad de que los plazos sean ampliados.

El artículo 23 regula un supuesto excepcional que, debidamente motivado, puede ampliar el plazo para resolver y notificar hasta la duración total de la establecida para la tramitación del procedimiento, que difícilmente tiene aplicabilidad en los expedientes disciplinarios.

El artículo 32.1 posibilita la ampliación de los plazos de oficio o a petición de los interesados, hasta la mitad de los mismos. Para ello es necesario que existan circunstancias que lo aconsejen –que deben explicitarse en el expediente-, que se produzca antes de que venza el plazo y que se notifique a los interesados.

Llegados a este punto podemos plantearnos si la posibilidad que otorga el artículo 32.1 de ampliar el plazo hasta su mitad, es solo para los trámites internos del expediente (pliego de cargos, alegaciones, práctica de pruebas...) o puede aplicarse también al plazo de caducidad.

La STS 1718/2017, de 13 de noviembre, recogiendo lo declarado en sentencias anteriores, al aplicar lo previsto en los artículos 42 y 49 de la Ley 30/92 (actuales artículos 23 y 32, respectivamente, de la Ley 39/2015), concluyó que la ampliación de plazo hasta la mitad de su duración, prevista en el artículo 49 (actual 32), no solo está referida a los trámites internos del procedimiento, sino que puede aplicarse también al plazo máximo de duración del mismo, siempre que esté debidamente motivada y se deje constancia en el acuerdo de ampliación de las circunstancias que concurren en el caso concreto y que aconsejan dicha ampliación.

*“Como ha declarado esta Sala en la Sentencia de 21 de diciembre de 2016, recogiendo lo declarado en nuestra anterior Sentencia de 20 de marzo de 2007 (rec. cont-advo núm. 348/2005), ... , sobre la compatibilidad del art. 49.1 de la LPAC con el art. 42.6 de la misma Ley, ... **No puede aceptarse la interpretación realizada por la actora respecto a que la posibilidad de ampliación de plazos contemplada en el artículo 49 de la Ley 30/1992 no pueda ser aplicada al plazo máximo de duración de un procedimiento. Ni tal exclusión se establece de manera directa y expresa en el precepto señalado... ni existen razones para deducirla en un análisis sistemático de la Ley. En efecto, la regulación específica para ampliar el plazo máximo de resolución y notificación de un procedimiento en el artículo 42.6 no obsta a la aplicación de la previsión genérica del artículo 49 al mismo supuesto, teniendo ambos preceptos un alcance diferente. Así, las condiciones para la aplicación del supuesto específico del artículo 42.6 son más estrictas y la ampliación puede alcanzar hasta un lapso de tiempo igual al del plazo máximo del procedimiento (artículo 42.6, párrafo tercero); por el contrario, la ampliación posible en aplicación de la previsión genérica del artículo 49 puede ser acordada por el propio órgano instructor y sólo puede llegar hasta la mitad del plazo ampliado (apartado 1)» (FD 2).***

Ahora bien, como también hemos señalado en sentencia de 11 de mayo de 2017, en relación con la motivación de la ampliación, esta Sala no alberga duda alguna

*de que **la ampliación de plazos prevista en el mentado artículo 49.1 ha de ser motivada,**...*

*Repárese que la citada norma señala como presupuesto de la ampliación que las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. De modo que **son las circunstancias del caso las que han de inspirar o determinar la ampliación del plazo y de ellas, naturalmente, ha de dejarse constancia en el acto administrativo que acuerda tal ampliación**» (FD 7).*

4.5 Consecuencias de la falta de resolución

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, el procedimiento finaliza con la declaración de caducidad, ordenando el archivo de las actuaciones pero con los efectos previstos en el artículo 95 de la Ley 39/2015. (art. 25.1.b de la Ley 39/2015)

La caducidad ha de ser apreciada de oficio por la Administración, produciéndose de manera automática por el simple transcurso del plazo establecido, finalizando el expediente sin resolución sobre el fondo y todo ello con independencia de la voluntad de la Administración o del destinatario del procedimiento, ya que se produce la caducidad por obligación legal; de este modo, ni la primera puede decidir voluntariamente su producción o su no producción, ni los segundos poseen el derecho a renunciar a que se produzca la caducidad y sus efectos. (Santamaría, 2005, p. 29)

No obstante, si ha transcurrido el plazo de caducidad sin que la Administración haya dictado y notificado resolución sancionadora, al expedientado no le interesa instar la caducidad, con el fin de que siga pasando el tiempo y se produzca la prescripción de la infracción. (De Diego, 2020, p. 77)

4.6 Tras la declaración de caducidad, ¿puede iniciarse un nuevo procedimiento disciplinario?

Meseguer (2003, p.215-216), exponía que aunque algunos autores postulaban la imposibilidad de iniciar un nuevo expediente, la mayor parte de la doctrina interpretaba que, si la caducidad no produce por sí sola la prescripción, la Administración podría

abrir un nuevo procedimiento para investigar y exigir la responsabilidad que procediera, si no se había extinguido por efecto de la prescripción.

La controversia quedó aclarada por el Tribunal Supremo:

*“En definitiva, y con arreglo a lo expuesto, procede estimar el presente recurso de casación en interés de Ley, así como declarar que **la caducidad declarada de un procedimiento sancionador, no constituye obstáculo alguno para la posibilidad de iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre el mismo objeto dentro del plazo de prescripción...**”* (STS de 12 de junio de 2003, FJ 5)

Por eso, como hemos dicho anteriormente, producida la caducidad y declarada la misma, se archivarán las actuaciones *“con los efectos previstos en el artículo 95 de la Ley 39/2015”*, que a su vez dispone que *“la caducidad no producirá por sí sola la prescripción”*; y que *“los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción”* (art. 95.3).

Con arreglo a ello la respuesta al interrogante es afirmativa, siempre que la infracción no haya prescrito, ya que si se hubiera producido la prescripción, la Administración habría perdido definitivamente la posibilidad de actuar disciplinariamente por esos hechos.

En consecuencia, si desde que ocurrieron los hechos investigados no ha transcurrido el tiempo de prescripción de la falta, puede incoarse un nuevo expediente disciplinario con el mismo objeto, al que podrán incorporarse *“los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado”* (art. 95.3 de la Ley 39/2015).

En cuanto al archivo de las actuaciones del expediente anterior, el Tribunal Supremo sentenció que dicho archivo comporta:

“a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado.

b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado.

c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse.

e) Que por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad "sanciona" el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste". (STS de 24 de febrero de 2004, FJ 8)

Conforme con ello, el acuerdo de incoación del nuevo expediente debería incluir los mismos hechos que motivaron la incoación anterior, inculpar a las mismas personas, calificar los hechos del mismo modo o más levemente (sin perjuicio de lo que resulte de las pruebas practicadas en el nuevo expediente), sin que pueda incorporarse ninguna documentación o prueba que se haya obtenido en el procedimiento caducado (De Diego, 2020, p. 127-128).

5. CONCLUSIONES

- Los procedimientos disciplinarios han de ajustarse a los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Constitución, en el derecho penal, en el TREBEP, en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo, así como a la jurisprudencia.
- Asimismo deben respetar las leyes promulgadas por las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias.
- Es preciso conocer los aspectos básicos de la doctrina consolidada de los tribunales, y especialmente del Tribunal Supremo, ya que son un referente de primer orden para la adecuada instrucción de los expedientes disciplinarios.
- El trascurso del tiempo que las leyes establecen para resolver y notificar un expediente disciplinario sin que se haya llevado a efecto provoca la caducidad del mismo.
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula los aspectos esenciales de la caducidad.
- El plazo máximo para resolver y notificar el expediente disciplinario ha de ser establecido por una norma con rango de ley.
- El plazo se computa desde la fecha del acuerdo de iniciación del expediente, hasta la notificación de la resolución del mismo al expedientado.
- Se suspenderá el plazo cuando el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al expedientado, que proseguirá una vez resuelta la causa de suspensión, debiendo quedar acreditadas en el expediente las evidencias que motivan el retraso.
- Se suspenderá, igualmente, si se inicia en sede judicial un procedimiento penal por los mismos hechos que dan origen al expediente. El cómputo se reanudará cuando la Administración tenga conocimiento de la sentencia, siempre y cuando se actúe diligentemente recabando información sobre la marcha y resultado del proceso penal; en caso contrario se reiniciará desde la firmeza de la sentencia.
- También se suspenderá el plazo de caducidad desde el momento en que se pongan en conocimiento de la Fiscalía los hechos que indiciariamente se consideren que

pueden ser delictivos. Si esta decide remitir las actuaciones a la autoridad judicial para iniciar un proceso penal continuará la suspensión y en caso contrario, una vez devuelto el expediente a la Administración, se reiniciará el mismo y el cómputo del plazo.

- Además de la ampliación de los plazos previstos para los trámites procedimentales internos del expediente, puede ampliarse también el plazo de caducidad, hasta la mitad del mismo, siempre que haya circunstancias que lo aconsejen y que queden debidamente acreditadas en el acuerdo de ampliación.

- Si transcurre el plazo máximo sin que se haya dictado y notificado la resolución del expediente, finaliza el procedimiento con la declaración de caducidad, archivándose las actuaciones sin resolver sobre el fondo.

- No obstante lo anterior, si desde que ocurrieron los hechos investigados no ha transcurrido el tiempo de prescripción de la falta, puede incoarse un nuevo expediente disciplinario con el mismo objeto, al que podrán incorporarse “los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad”, cumplimentándose en el nuevo procedimiento los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

Ninguno.

Referencias bibliográficas

Chaves, J.R. (2009). *La caducidad del procedimiento sancionador: hablando claro y con apoyo en la jurisprudencia reciente*. 13 de agosto de 2009. Blog delaJusticia.com. Recuperado de <https://delajusticia.com/2009/08/13/la-caducidad-del-procedimiento-sancionador-hablando-claro-y-con-apoyo-en-la-jurisprudencia-reciente/>

- De Diego, L.A. (2020). *Tratamiento y efectos de la caducidad en el procedimiento sancionador*. A Coruña. Colex.
- De Diego, L.A. (2021). *El colapso del procedimiento sancionador*. A Coruña. Colex.
- López, F. (2014). *La caducidad del procedimiento de oficio*. *Revista de Administración Pública*, nº 194 (mayo-agosto). Páginas 11-47.
- Meseguer, J. (2003). A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores. *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 1 (septiembre). Páginas 213-222.
- Quesada, Javier E. (2008). Régimen disciplinario. En Monereo, J.L., Molina, C., Olarte, S., Rivas, P. (Coords.). *El Estatuto Básico del Empleado Público* (911-959). Granada. Comares.
- Santamaría, J.A. (2005). *Caducidad del procedimiento (Art. 44.2 LRJAP)*. *Revista de Administración Pública*, nº 168 (septiembre-diciembre). Páginas 7-56.

Referencias normativas

Constitución española.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

Referencias jurisprudenciales

Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, (Sala Segunda), de 3 de octubre (Recurso 368/1982).

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 1), de 17 de octubre de 1991 (Recurso 2420/1991-Roj: STS 12483/1991).

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 7), de 7 de diciembre de 1998 (Recurso 534/1993-Roj: STS 7350/1998).

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 7), de 24 de abril de 1999 (Recurso 5480/1998-Roj: STS 2737/1999).

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 5), de 12 de junio de 2003 (Recurso 18/2002-Roj: STS 4084/2003).

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 5), de 24 de febrero de 2004 (Recurso 3754/2001-Roj: STS 1199/2004).

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 4), de 3 de julio de 2012 (Recurso 3736/2009-Roj: STS 4690/2012).

Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso, Sección 7), de 6 de junio de 2014 (Recurso 573/2013-Roj: STS 2623/2014).

Sentencia del Tribunal Supremo 1372/2017, (Sala de lo Contencioso, Sección 3), de 5 de septiembre (Recurso 860/2015-Roj: STS 3233/2017).

Sentencia del Tribunal Supremo 1718/2017, (Sala de lo Contencioso, Sección 5), de 13 de noviembre (Recurso 2758/2016-Roj: STS 3993/2017).

Sentencia del TSJ de Madrid 1205/2001, (Sala de lo Contencioso, Sección 8), de 8 de noviembre (Recurso 1395/1998-Roj: STSJ M 14339/2001).

Sentencia del TSJ de Cataluña 214/2009, (Sala de lo Contencioso, Sección 4), de 6 de marzo, (Recurso 11/2007-Roj: STSJ CAT 3051/2009).

Sentencia del TSJ de Galicia 679/2014, (Sala de lo Contencioso, Sección 1), de 19 de noviembre (Recurso 71/2013-Roj: STSJ GAL 8574/2014).

Sentencia del TSJ de Cataluña 570/2015, (Sala de lo Contencioso, Sección 4), de 6 de julio (Recurso 25/2015-Roj: STSJ CAT 7832/2015).

Sentencia del TSJ de Madrid 778/2018, (Sala de lo Contencioso, Sección 2), de 21 de noviembre (Recurso 1013/2017-Roj: STSJ M 12529/2018).

Sentencia del TSJ de Murcia 283/2020, (Sala de lo Contencioso, Sección 2), de 22 de junio (Recurso 203/2019-Roj: STSJ MU 1409/2020).

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona 186/2019 (Sección 1), de 7 de octubre (Recurso 128/2018-Roj: SJCA 186/2019).