

**ARCHIVADO POR CADUCIDAD UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN
MATERIA DE CONSUMO, ¿ES POSIBLE INICIAR UNO NUEVO SI NO HA
FINALIZADO EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN?***

María Zaballos Zurilla
Contratada Predoctoral FPU
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 27 de febrero de 2020

Resumen: El presente estudio realiza un análisis de la legislación, doctrina, y resoluciones de nuestros Tribunales sobre la materia objeto de la consulta elevada a CESCO por el Servicio de la Agenda 2030 y Consumo de la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En ella se plantea si archivado por caducidad un procedimiento sancionador de consumo, es posible iniciar un nuevo procedimiento sancionador basado en la misma supuesta infracción, si no ha finalizado el plazo de prescripción de las infracciones que prevé el artículo 150 de la Ley 3/2019 del Estatuto de las personas consumidoras de Castilla-La Mancha.

Palabras clave: caducidad, prescripción, infracción de consumo, procedimiento sancionador.

*Trabajo realizado bajo la tutela del profesor Ángel Carrasco en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social" dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2019-GRIN-27198, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana, en base a la Propuesta de Resolución Provisional de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, Dirección General de Universidades, Investigación e Innovación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 5 de diciembre de 2019.

Abstract: The present study carries out an analysis of the legislation, doctrine, and resolutions of our Courts on the subject matter of the consultation raised to CESCO by the "Servicio de la Agenda 2030 y Consumo de la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha". The study tries to give an answer to if when a consumer sanction procedure is filed for expiration, it is possible to initiate a new sanction procedure based on the same alleged infraction, if the prescription term for the violations established in article 150 of Law 3/2019 of the Statute of the consumers of Castilla-La Mancha has not expired.

Keywords: expiration, prescription term, sanction procedure, consumer infraction.

I. Introducción

El asunto que se plantea a CESCO desde el Servicio de Agenda 2020 y Consumo de la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tiene por objeto una cuestión controvertida: si es posible que la Administración ejercite su potestad sancionadora, habiendo caducado el procedimiento sancionador, si no ha finalizado el plazo para la prescripción de las infracciones (previsto, en el caso de nuestra Comunidad Autónoma, en el artículo 150 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha).

El tema de la consulta ha sido objeto de decisiones judiciales y opiniones doctrinales dispares en los últimos años. En el presente estudio se tendrán en cuenta tanto unas como otras, sin perder de vista la regulación que en este ámbito contiene nuestra reciente legislación autonómica, así como las disposiciones contenidas en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regula las infracciones y sanciones en defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

Adelanto ya que en los últimos años impera la corriente que podríamos denominar "clásica", que considera que la caducidad del expediente sancionador y archivo de las actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras no impide la apertura por la Administración de un nuevo procedimiento para exigir la correspondiente responsabilidad administrativa, mientras no prescriba la correspondiente infracción.

II. Legislación

La interpretación literal del artículo 92.3 de la ya derogada Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y la

remisión genérica que a este artículo hacía el artículo 44. 2 del mismo cuerpo legal, fue el soporte básico para el mantenimiento de la posición clásica, que, como acabo de decir, es la predominante.

El mencionado artículo 92, en su apartado tres, disponía que: “La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”.

Por su parte el artículo 44. 2, relativo a la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, establecía que: “En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92”.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), se refiere a la caducidad en el artículo 95. 3, manteniendo en su primer apartado una redacción idéntica a la del artículo 92.3 de la Ley 30/1992, que acabamos de transcribir. Añade, sin embargo, un segundo apartado al párrafo tercero, que vendría a reforzar la posición mayoritaria. De acuerdo con él: “En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste 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 al interesado”.

El artículo 25, para los supuestos de falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, mantiene en su párrafo primero que: “El vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”.

Como puede observarse se mantiene también en el artículo 25, tras la Ley 39/2015, la misma redacción que la contenida en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, remitiendo genéricamente al hoy artículo 95.

Por su parte, el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, en su artículo 18.2 Dispone que: “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”.

Ley 3/2019 del Estatuto de las Personas Consumidoras de Castilla-La Mancha establece en el artículo 150.1, relativo a la prescripción de las infracciones, el plazo de un año para las tipificadas como leves, tres para las graves, y cinco para las muy graves. Dispone a renglón seguido que el plazo de prescripción comienza a contar desde la comisión de la infracción, o desde la finalización de la conducta infractora, si se trata de infracciones continuadas. Finaliza el párrafo primero disponiendo que la prescripción se interrumpe por la iniciación, con conocimiento de la persona infractora, del procedimiento sancionador, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviese paralizado durante un mes por causa no imputable al presunto responsable.

A los efectos que interesan en este estudio, el artículo 161, bajo la rúbrica “Caducidad del procedimiento”, tras remitir a la Ley 39/2015 en lo relativo a la archivo de las actuaciones una vez declarada la caducidad; a la realización de pruebas, solicitud de informes; y la suspensión de los plazos de caducidad, establece taxativamente en su párrafo 4 que: “Una vez producida la caducidad de un procedimiento y declarada ésta, podrá iniciarse otro en tanto no haya prescrito la infracción”.

Los artículos 62.4 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, reguladora del Estatuto de las personas Consumidoras y usuarias del País Vasco; 113.4 de la Ley gallega 28/2012, reguladora de protección general de las personas consumidores y usuarias; 81.2, apartado 2, del Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, de aprobación del Texto Refundido de las personas consumidoras y usuarias de la Comunidad Valenciana, recogen también expresamente la posibilidad, declarada la caducidad de un procedimiento sancionador, de apertura de un nuevo sobre el mismo objeto, si la infracción no ha prescrito ¹.

¹ No contienen disposiciones similares otras Comunidades Autónomas, por ejemplo, la murciana, cuya Ley 4/1996, de 14 de junio de los consumidores y usuarios, que permite en su artículo 43.6 que si se produce la prescripción o caducidad, se incoen diligencias para exigir responsabilidad a los funcionarios causantes de la demora. Tampoco contemplan esta cuestión expresamente la Ley 16/2006, de 28 de diciembre de protección y defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón; ni en la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía. Sí recogen remisiones a la legislación estatal.

III. Doctrina

Las posiciones doctrinales son diversas, como ya apunté, aunque la mayoría de la doctrina considera, de acuerdo con lo que dispone el artículo 95. 3 de la Ley 39/2015, que si la caducidad del expediente no produce por sí sola la prescripción de acciones de la Administración, ésta podrá abrir un nuevo procedimiento para investigar y exigir la correspondiente responsabilidad administrativa cuando no se hubiese extinguido todavía por prescripción².

Como pone de relieve MESEGUER YEBRA³ en la resolución de caducidad no existe ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, y deja imprecisado el objeto del procedimiento, lo que da pie a la doctrina mayoritaria a defender la posibilidad de apertura de un nuevo procedimiento mientras no prescriba la presunta infracción. En principio, los efectos de la “perención” se limitan al propio procedimiento sin que puedan extenderse al plano material, acarreando la prescripción de la infracción. Aplicando lo dicho a los procedimientos sancionadores, cabría entender que la prescripción no se interrumpió con el inicio del procedimiento sancionador y ha seguido corriendo durante todo el tiempo de tramitación del expediente caducado.

LÓPEZ PELLICER, por el contrario, se muestra contrario a la posibilidad de iniciación de un nuevo expediente. Según este autor no parece razonable que a pesar de la caducidad producida y declarada del procedimiento sancionador, la Administración pueda repetirlo como si dicha caducidad no existiera legalmente y fuera una técnica indiferente y sin función alguna ni trascendencia jurídica⁴. De esta opinión es también CABALLERO

² Un amplio estudio de esta cuestión y las posiciones doctrinales sobre la misma realiza MESEGUER YEBRA, J: “A vueltas con la caducidad en los procedimientos sancionadores (Comentario de urgencia a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 2003)”. *Revista Jurídica de Castilla-León*. Núm 1. Septiembre de 2003. Págs 213-222. Cita como defensores de la doctrina mayoritaria a autores como GARBERÍ LLOBREGAT, J: *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30/1992 y al Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/1993)*. Ed. Tirant Loblanch. Valencia 1998; AGUADO I CUDOLÁ, V: *Prescripción y caducidad en el ejercicio de las potestades administrativas*. Ed. Marcial Pons y Generalitat de Cataluña. Barcelona 1999, y ESTÉVEZ GOYTRE, R: “La caducidad y prescripción en el Derecho Administrativo sancionador”. *Actualidad Administrativa*. Núm. 46. 2000.

³ Op, cit. Pg. 216.

⁴ Vid. “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?”. *Actualidad Administrativa*. Núm 42 (noviembre de 1999). Las posiciones de este autor se alejan de la interpretación literal del artículo, entonces vigente, 92.3 de la Ley 30/1992, que pueden conducir, como destaca MESEGUER YEBRA, a la equiparación de los institutos de la prescripción y caducidad (Vid. *La caducidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Ed. Bosch. Barcelona 2002).

SÁNCHEZ⁵. Considera este autor que no tiene sentido ofrecer a los entes públicos segundas oportunidades o repescas para el ejercicio de sus potestades públicas.

IV. Sentencias

Tampoco en nuestros tribunales las resoluciones sobre la materia que nos ocupa han sido uniformes.

La posición que podríamos considerar minoritaria de acuerdo con la cual la declaración de caducidad del expediente sancionador impide iniciar un nuevo, ha sido mantenida también por algunas sentencias.

Las SSTSJ de Murcia de 2 de julio de 1997 y 1 de julio de 2000 son muestra interesante de este criterio.

Ambas consideran que la Administración actúa en el ejercicio de una potestad administrativa directamente incardinada en el ordenamiento jurídico, potestad cuyo ejercicio concreto ha de efectuarse bajo las exigencias y requisitos establecidas por aquel. Entre ellos se halla el de que la actuación administrativa se ejercite dentro del plazo legalmente establecido. Ejercicio que se agota en cada caso, en las condiciones legalmente fijadas, y que impide reiniciar el expediente, aunque no haya transcurrido el plazo de prescripción. De no ser así y pudiese reiterarse el procedimiento sancionador, carecería de sentido el instituto de la caducidad como forma de terminación del procedimiento por paralización imputable a la Administración, lo que no parece que sea lo que el legislador ha querido al regular este supuesto de perención procedimental. No parece tampoco adecuado, según la sentencia, que las consecuencias de la pasividad de la Administración se atribuyan al imputado en lugar de a la propia Administración responsable de la inactividad. Precisamente cuando actúa en el ejercicio de su potestad punitiva, se exige a la Administración una actuación especialmente diligente y eficaz, que ponga fin a la situación de incertidumbre en el tiempo legalmente prefijado.

Posición diametralmente opuesta mantienen la STSJ de Canarias, de 21 de enero de 2000, y del TSJ de Castilla-La Mancha, de 10 de julio de 1998 (1347/1998). Ambas sostienen la posibilidad, declarada la caducidad del expediente sancionador, de iniciar nuevo procedimiento sancionador si la infracción no ha prescrito.

Especialmente interesante resulta la STSJ de Castilla-La Mancha. En el asunto por ella resuelto, la parte actora impugna las resoluciones del Ayuntamiento de Ciudad Real de

⁵ Vid. *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*. Ed. McGraw Hill. Madrid 1999, citado por MESEGUER YEBRA, “A vueltas...”, cit. Pg 216, nota 6.

20 de junio y 15 de septiembre de 1995, por las que se declara de oficio la caducidad del expediente sancionador instruido por presunta infracción urbanística (realización de obra sin licencia), y se acuerda instruir nuevo expediente por los mismos hechos. Fundamenta su pretensión en la nulidad de la declaración de oficio de la caducidad, la nulidad de la incoación de nuevo expediente sancionador, y la prescripción de la infracción por transcurso del plazo legalmente establecido.

La sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, desestima todos los motivos esgrimidos por la parte recurrente. En lo que interesa al tema objeto de este trabajo, considera procedente la decisión del Ayuntamiento de incluir en una misma resolución, sin solución de continuidad, la declaración de oficio de caducidad del expediente sancionador y el acuerdo de inicio de nuevo expediente sancionador por los mismos hechos, con una mera remisión a la normativa sancionadora del RD 1398/83, entonces vigente. Estima que tal decisión no genera indefensión a los interesados recurrentes.

La misma solución se produce en el supuesto resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2003 (RJ 2003/4602). En ella se estima el recurso de casación en interés de Ley interpuesto por el Ayuntamiento de Nerja contra la Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo, número 3 de Málaga, de 2 de noviembre de 1991. Considera el TS que: “La declaración de caducidad y archivo de las actuaciones establecidas para los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44. 2 Ley 30/1992, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en este precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley”.

Concluye el TS que la declaración de caducidad de un procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, no constituye obstáculo alguno para la posibilidad de iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre el mismo objeto si la infracción no ha prescrito, dada la remisión que el artículo 44.2 hace a los efectos previstos en el artículo 92, de la entonces vigente Ley 30/1992. Esta misma posición mantuvieron también las SSTs de 5 de diciembre de 2001 y 17 de abril de 2002⁶.

V. Reflexión final

La cuestión que plantea la consulta es, ciertamente, muy compleja.

⁶ Vid. MESEGUER YEBRA, “A vueltas...”, cit. Pg. 221. Considera este autor un tanto forzada la posición del TS en esta sentencia en cuanto entiende que no es del todo cierto que, de acuerdo con el tan citado artículo 92. 3 Ley 30/1992 (hoy 95.3 de la Ley 39/2015) la caducidad de un procedimiento sancionador no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración. Y lo entiende así porque en ningún momento el precepto citado alude a expedientes iniciados de oficio, ni mucho menos, sancionadores o de gravamen.



Desde luego, conforme a la posición mayoritaria, si la caducidad del expediente no produce por sí sola la prescripción de acciones de la Administración, cabría admitir que ésta podrá abrir un nuevo procedimiento para investigar y exigir la responsabilidad administrativa, mientras ésta no se haya extinguido por prescripción. A tales efectos resulta determinante la remisión genérica del hoy artículo 25. 1 b) de la Ley 39/2015 a lo dispuesto en el actual artículo 95 de la misma en cuanto a los efectos en los procedimientos en que la Administración ejercite actividades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

Sin embargo, considero que los argumentos de la tesis minoritaria, de acuerdo con la cual no puede procederse a la apertura de nuevo expediente sancionador una vez se haya declarado la caducidad, incluso no habiendo prescrito la acción para perseguir la infracción, también tienen solidez. De un lado, resulta paradójico que las consecuencias de la inactividad de la Administración recaigan sobre el imputado en lugar de sobre aquella. De otro, cuando se trata de ejercicio de la potestad punitiva es exigible una actuación especialmente diligente y un cumplimiento en el tiempo legamente prefijado. Todo ello en cumplimiento de la exigencia de actuación eficaz, conforme al artículo 103.1 de la Constitución española.

Argumentos de peso existen, tanto a favor de una como de otra posición. Sin embargo, la posición clásica sigue siendo dominante, de acuerdo con lo que resulta de las páginas anteriores, afianzándose en la doctrina de las sentencias del TS mencionadas y en numerosa legislación autonómica, incluida la castellano-manchega.