

LA PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA

Breve exámen de su evolución legislativa y doctrina jurisprudencial

CARLOS GARCÍA LOZANO

*Magistrado de la Sala Quinta de lo Militar
del Tribunal Supremo*

Dos recientes sentencias de 14 y 26 de febrero de 2001 de la Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo, constituida en Pleno, seguidas posteriormente por otras a las que también haremos referencia, han introducido importantes novedades en relación con el instituto de la prescripción en el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, y que, por su trascendencia, tienen a nuestro juicio que ser tenidas muy en cuenta, tanto por las Autoridades con potestad disciplinaria, como por los Instructores de expedientes de tal naturaleza y, en consecuencia, por los Tribunales Militares a la hora de tomar decisiones en las que pueda entrar en juego dicho instituto de la prescripción.

No es el momento ni el lugar de examinar aquí las abundantes aportaciones científicas que en esta materia se han realizado –en muchos aspectos aún controvertida– pero sí creemos imprescindible adentrarnos, siquiera sea someramente, en la evolución legislativa que se ha producido en su regulación positiva, con la consiguiente doctrina jurisprudencial de cada momento, derivada de tal regulación, sin otra finalidad que la de exponer desde un punto de vista práctico, y sin pretensiones teóricas o científicas las actuales previsiones legales y criterios jurisprudenciales.

I. La primera Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas que vió la luz, fue, como es sabido, la Ley 12/1985 de 27 de noviembre, de aplicación, tanto a las Fuerzas Armadas como a la Guardia Civil, hasta la promulgación de la Ley propia de este Instituto, Ley Orgánica 11/1991 de 17 de junio.

Pues bien, en la citada Ley de 1985 se establecían las siguientes previsiones en sus artículos 17 y 65:

a) Las faltas leves prescriben a los dos meses y las graves a los seis, contados dichos plazos desde el día en que se hubiesen cometido.

b) En las faltas graves esta prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento sancionador se dirija contra el presunto responsable.

c) Se continuará el cómputo del plazo, transcurridos los tres meses determinados para la instrucción del expediente disciplinario por falta grave.

d) La posibilidad de imponer sanciones disciplinarias de carácter extraordinario prescribirá a los dos años de haberse producido la causa o causas que pudieran motivarla. Esta prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento sancionador se dirija contra el presunto responsable, volviendo a correr el tiempo, de no haberse concluido el procedimiento en el plazo de seis meses.

e) Las sanciones disciplinarias de carácter extraordinario impuestas prescribirán a los cuatro años a contar desde la fecha en que se impusieron definitivamente.

Sobre tales bases legales la Sala Quinta del Tribunal Supremo estableció reiteradamente los siguientes criterios jurisprudenciales:

— En las faltas leves no se produce, en ningún caso, interrupción de la prescripción (Sents. 20-11-1989; 15-10-1991).

— En las faltas graves tal interrupción se produce en la fecha en que se dicta la orden de proceder (Sents. 13-10-1990; 15-10-1991; 03-11-1992; 09-07-1998; 20-12-1993, esta última con voto particular).

— El cómputo del plazo, una vez transcurridos los tres meses de duración prevista para la tramitación del expediente, sin que se haya adoptado la resolución sancionadora, se reanuda a efectos de prescripción, de tal forma que se computa, tanto el tiempo transcurrido hasta la iniciación del expediente como el que exceda del plazo de terminación del expediente (Sents. 20-11-1989 y 10-11-1992).

— El exceso del plazo de duración del expediente por falta grave no supone en ningún caso la caducidad del mismo, sino simplemente la continuación del cómputo del plazo para la posible prescripción de la falta (Sents. 13-12-1989; 25-02-1994; 10-01-1997; 23-02 y 23-11-1998).

— Para la imposición de sanciones disciplinarias de carácter extraordinario, el plazo de prescripción se interrumpe en la fecha en que se diera la orden de iniciación del expediente gubernativo (Sents. 13-10-1990; 20-12-1993; 14-02 y 15-10-1997; 16-11 y 22-12-1998).

— Una vez transcurrido el plazo de seis meses previsto para la instrucción de dicho expediente gubernativo, contados desde la fecha de la orden de proceder, sin que se haya adoptado la resolución sancionadora, se inicia nuevamente el plazo de prescripción sin computarse en el mismo el tiempo transcurrido desde la comisión de la falta hasta la fecha de la orden de proceder, dada en el expediente gubernativo. Ello supone que transcurridos los seis meses previstos para la instrucción de dicho expediente, la falta no prescribe hasta los dos años contados a partir de la fecha en que debió finalizarse el expediente (Sents. 20-11-1989; 03-11-1992; 25-02-1994; 03-05 y 31-10-1995; 13-05-1997 y 28-01-1998).

El diferente criterio mantenido en esta materia en el cómputo del plazo para las faltas graves y las que podían dar lugar a sanciones extraordinarias, venía determinado por la distinta dicción que utilizaba el legislador en ambos tipos de faltas, pues mientras en las faltas graves se hacía referencia a “se continuará el cómputo”, en los segundos se hacía constar “volviendo a correr el tiempo”.

— En las sanciones por condena penal el plazo de prescripción comienza a correr desde la firmeza de la Sentencia (Sents. 13-09-1988; 15-09-1989; 20-11-1989; 17-04-1990 y 22-11-1993).

— Con respecto a si la apreciación de que una falta disciplinaria leve ha prescrito o no, posee relevancia constitucional (a efectos de poder ser alegada o apreciada en un procedimiento contencioso disciplinario militar preferente y sumario), durante la vigencia de la Ley Orgánica 12/1985, se dictaron las sentencias de 26 de junio de 1991, de 7 de abril de 1997 y 16 de septiembre de 1998.

En la primera de ellas se señalaba que la naturaleza de la prescripción se configura como causa de extinción de la responsabilidad penal ajena a las exigencias procesales de la acción persecutoria pudiendo ser apreciada de oficio con fundamento en razones de orden público y no requiriéndose, por tanto, petición de parte para su posible estimación. A tal efecto, se devuelven los autos al Tribunal “a quo” para que se pronuncie sobre esta materia.

En la segunda y tercera haciendo referencia a varias sentencias del Tribunal Constitucional (152/1987; 25/1988; 73/1989; 16/1991 y 101/1993) se significa la carencia de naturaleza constitucional de dicha apreciación y la imposibilidad de invocarla en un recurso preferente y sumario, dado el objeto del mismo, pero se pone de relieve que “sólo podría entenderse vulnerado el derecho constitucional, inserto en el de la eficaz tutela judicial, a que las resoluciones no sean motivadas, si la apreciación de que la causa

de responsabilidad disciplinaria hubiera sido efectuada de manera irrazonable o arbitraria”.

El Tribunal Constitucional en Sentencias núms. 160/1997 y 207/1997 determinó que “la aplicación realizada por los Jueces y Tribunales de los plazos de prescripción y caducidad sólo adquiere, por excepción relieve constitucional desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art.º 24.1. C.E.) en los tres siguientes supuestos: en primer lugar en aquellos casos en los que dicha interpretación haga imposible en la práctica el ejercicio de la acción; en segundo lugar cuando en la determinación de dicho plazo se incurra en un error importante y, en tercer lugar, cuando se apoye en un razonamiento puramente arbitrario o, lo que es igual, sencillamente absurdo”.

Después de la vigencia de la L.O. 8/1988 se han dictado sentencias sobre esta cuestión en el mismo sentido (sentencias de 3 y 22 de noviembre de 1999).

II. Esta doctrina jurisprudencial se mantuvo sin fisuras, tanto para las Fuerzas Armadas como para la Guardia Civil, hasta la promulgación de la L.O.11/1991 de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, en la que aparte de que frente a lo establecido en la Ley Orgánica 12/1985, se formuló una configuración tripartita de las faltas en leves, graves y muy graves (viniendo a ser similares –con los matices propios de la Guardia Civil– estas últimas a las que en la indicada Ley Orgánica de 1985 se señalaban como causas de posible imposición de sanciones extraordinarias) se introdujeron importantes novedades, entre otras las siguientes:

a) tanto en la prescripción de faltas graves como en las muy graves se utiliza la misma expresión de “volverá a correr el tiempo” una vez transcurridos los plazos de tres y seis meses fijados para la duración de los respectivos expedientes sancionadores;

b) En las sanciones disciplinarias derivadas de condena penal, el plazo de prescripción comienza a computarse “desde que la Administración tuviese testimonio” de la sentencia condenatoria.

c) La Ley de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas será de aplicación supletoria en todas las cuestiones no previstas en la presente ley.

d) Los Jueces y Tribunales de cualquier jurisdicción pondrán en conocimiento de la Dirección de la Guardia Civil toda resolución que ponga fin a los procesos penales por delito o falta que afecten a personal sometido a la presente ley.

Tales previsiones legislativas produjeron, en ambas materias, un diferente régimen de aplicación de la prescripción en las Fuerzas Armadas y

en la Guardia Civil, a partir, como queda dicho, de la promulgación de la Ley Orgánica 11/1991 que naturalmente tuvo su reflejo en las sentencias dictadas por la Sala de lo Militar, según se refirieran a uno u otro personal perteneciente a los Ejércitos o al Instituto Armado.

En tal sentido, son significativas las sentencias de 3 de febrero, 17 de julio y 15 de noviembre de 1995 en las que se pone de relieve que la diversidad de regulación en la Ley Orgánica 12/1985 y en la Ley Orgánica 11/1991 supone lógicamente el distinto tratamiento a que hacemos referencia. Tal doctrina es asimismo mantenida en las sentencias de 26 de septiembre de 1997, 11 de julio y 19 de noviembre de 1997 y 17 de noviembre de 1998.

III. Con fecha 2 de diciembre se promulga la Ley Orgánica 8/1998 de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas que, aparte de derogar la L.O. 12/1995 de 27 de noviembre, modifica determinados artículos de la Ley Orgánica 11/1991 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

En lo que se refiere a la materia de la prescripción de las faltas disciplinarias las novedades más importantes son las siguientes:

a) “En las faltas graves la prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento sancionador se dirija contra el presunto responsable con *conocimiento del mismo, volviendo a correr el cómputo del plazo*, de no haberse concluido el expediente en el tiempo de instrucción establecido en esta Ley” (art.º 22).

b) “La posibilidad de imponer las sanciones disciplinarias de carácter extraordinario prescribirá a los dos años de haberse producido la causa o causas que pudieron motivarlas. Si ésta consistiera en una sentencia judicial condenatoria, *la prescripción comienza a computarse desde que se hubiese recibido testimonio de la misma*” (art.º 25).

c) En las faltas que pueden dar lugar a la imposición de sanciones disciplinarias de carácter extraordinario “la prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento sancionador se dirija contra el presunto responsable con *conocimiento del mismo volviendo a correr el tiempo* de no haberse concluido en el plazo de instrucción señalado en esta Ley” (art.º 25).

d) La Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley Orgánica 2/1989 de 13 de abril, Procesal Militar, serán de aplicación subsidiaria en todas las cuestiones de procedimiento y recurso no previstas en esta Ley.

— Precisamente, teniendo en cuenta tales previsiones, la sentencia citada al comienzo de esta exposición, del Pleno de la Sala Quinta del Tri-

bunal Supremo, de fecha 14 de febrero de 2001 dictada en un recurso contencioso-disciplinario militar contra resolución adoptada en Expediente Gubernativo instruido a un miembro de la Guardia Civil (con fecha de incoación anterior a la vigencia de la Ley Orgánica 8/1998 y con fecha de resolución sancionadora del año 1999), declara:

A) “Innovando en este punto su reiterada jurisprudencia” la Sala mantiene que la necesidad de la notificación, como requisito de eficacia, se manifiesta en orden a la interrupción de la prescripción, tanto en la iniciación del procedimiento como en su conclusión dentro del plazo prescriptivo de tal manera que:

a) La función interruptiva de la prescripción que en las faltas graves y muy graves cumple la iniciación del procedimiento disciplinario no se colma sólo con la orden de proceder o de incoación, sino que precisa, además del conocimiento formal por el expedientado de manera que tal efecto interruptivo habrá de producirse desde la fecha en que la notificación tenga lugar.

b) La Resolución sancionadora que pone fin al procedimiento disciplinario debe ser notificada dentro del plazo de prescripción, ya que la resolución válida precisa del complemento de la puesta en conocimiento del sancionado como requisito de eficacia.

c) La iniciación del procedimiento sancionador obliga a la Administración a resolver y notificar dentro de plazo. La notificación extemporánea no afecta a la validez del acto, pero obsta que éste alcance los efectos consiguientes y, por tanto, el de interrumpir la prescripción.

B) Con respecto a la caducidad del Expediente por el transcurso del tiempo de duración previsto en la ley, se reitera la doctrina que venía siendo mantenida por la Sala (citando las últimas sentencias al respecto de fechas 21 de febrero y 10 de abril de 2000) acerca de que el régimen específico de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil es ajeno a los efectos generales que se predicán de la caducidad de los expedientes y procedimientos sancionadores, insistiéndose en que no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (según reforma operada por ley 4/1999 de 13 de enero) sobre archivo de actuaciones con los efectos previstos en su artículo 92. No es aplicable en función de la especificidad salvada expresamente por dicha ley 30/1992 en su Disposición Adicional 8ª y en su artículo 127.3.

C) Igualmente viene a ratificar la doctrina ya existente de que el efecto que se sigue del agotamiento del plazo previsto para la tramitación

y conclusión del Expediente, es el de volver a contarse el plazo de prescripción de la falta, entendido como volver a computarse de nuevo e íntegramente el plazo prescriptivo que corresponda y ello desde que se cumplió el tiempo ordenado para la terminación del Expediente; momento a partir del cual comienza a correr de nuevo el período de prescripción.

Tal criterio, sin embargo, tuvo un voto particular discrepante del Magistrado Sr. Calderón Cerezo al que se adhirió el Magistrado Sr. Calvo Cabello.

D) En las faltas que, por su naturaleza, han de considerarse como permanentes o continuadas, el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que se ponga fin a la situación creada contraria a derecho, o bien tras la realización del último de los actos con relevancia disciplinaria

— Por su parte la Sentencia de fecha 26 de febrero de 2001, también del Pleno de la Sala Quinta, además de insistir en los criterios contenidos en la del día 14 del mismo mes y año, los completa con otras declaraciones que por su trascendencia vamos a tratar de resumir.

1. Se sigue manteniendo la doctrina de que “la prescripción debe declararse de oficio y no puede quedar a disposición de las partes”.

2. “La prescripción de la falta derivada de condena penal que se inicia cuando la Administración recibe el testimonio de la sentencia firme, se interrumpe en el momento en que el interesado tiene conocimiento de la iniciación del Expediente disciplinario y con ello en el régimen específico de la Guardia Civil y en este punto por aplicación supletoria de lo previsto en el artículo 22.2 y 25.2 de la Ley Orgánica 8/1998 de 2 de diciembre del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, completando, por vía de supletoriedad, el artículo 68.3 de la Guardia Civil”.

3. El día que ha de iniciarse el cómputo del tiempo máximo para la instrucción de los Expedientes disciplinarios es aquél en que se dió la orden de proceder, sin que tal criterio conlleve incongruencia ni contradicción alguna con la doctrina de que el momento interruptivo de la prescripción inicial se fija en el día de la notificación al interesado de la orden de incoación del Expediente y ello porque así como para fijar el momento interruptivo de la prescripción (que empieza a correr cuando se cometió la falta o se recibió el testimonio de la sentencia condenatoria) aparece como una garantía la exigencia del conocimiento del interesado, (para que se produzca efectivamente esa interrupción, pues sólo así puede el interesado controlar sus expectativas en orden a la prescripción de la falta), cuando se trate del cómputo del plazo para la instrucción del Expediente, diferir su inicio al momento de la notificación de la orden de proceder no

sólo no representa garantía alguna para el expedientado, sino que daría lugar a una indebida ampliación de la instrucción que redundaría en perjuicio del encartado por cuanto desde la orden de iniciación puede el Instructor realizar válidamente actuaciones y produciría una injustificada disociación entre el tiempo real de la instrucción y su cómputo a los efectos del mandato establecido en las leyes de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.

— Con posterioridad a las dos sentencias citadas del Pleno de la Sala Quinta, se han dictado por ésta (hasta el mes de julio de 2001) otras en las que se abordan aspectos relativos a la materia que estamos examinando y así podemos citar:

— La de 12 de marzo de 2001 en la que se señala que es reiterada la doctrina de esta Sala de que la interpretación del artículo 53 de la Ley Orgánica 11/1991 del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil ha de hacerse en conjunción con lo dispuesto en el artículo 68.3 del mismo texto legal y que a tenor de este precepto, de no haberse concluido el Expediente en el tiempo máximo establecido en la Ley, el plazo prescriptivo volverá a correr de nuevo, lo que la Sala asimismo ha interpretado en el sentido de que deberá volver a transcurrir en su integridad el plazo que para las faltas muy graves señala el artículo 68.1 en dos años.

— La de 30 de abril de 2001 en la que se examina el alcance de la expresión “desde que se hubiese recibido el testimonio de la sentencia condenatoria” como momento inicial del cómputo de la prescripción para los supuestos de la comisión de falta muy grave de haber sido condenado por sentencia firme en el régimen disciplinario de la Guardia Civil o de la misma causa de imposición de sanción extraordinaria en el de las Fuerzas Armadas.

En tal sentido se señala que:

“El hecho de tener que comenzar el cómputo de la prescripción cuando se reciba por la Administración el testimonio de la sentencia remitido por el Juzgado o Tribunal que imponga la condena, puede llevar a la situación de que si dicha remisión no llega a realizarse o se retrasa notablemente, no se produciría, en el primer caso, el inicio del cómputo de la prescripción en ningún momento y en el segundo caso, el citado cómputo comenzará también transcurrido el tiempo —sin concretar— que se haya retrasado tal remisión y, en ambos supuestos, en perjuicio del interesado al que se le privaría de poder ser beneficiario del instituto de la prescripción”.

Y se añade:

“Como tal situación es, en efecto, absolutamente inasumible, la Sala entiende que la referencia legal al recibo del ‘testimonio de la sentencia’ ha de entenderse ligada a la obligación derivada de lo establecido en la Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 11/91 que exige a los Jueces y Tribunales de cualquier jurisdicción que *pongan en conocimiento* de la Dirección General de la Guardia Civil toda resolución que ponga fin a los procesos penales por delito o falta que afecten al personal sometido a dicha Ley. Y, en consecuencia, la expresión ‘testimonio de la sentencia’ ha de entenderse, igualmente, no en su aspecto puramente formal, sino en el sentido de que el *conocimiento* de dicha sentencia por parte de la Administración sancionadora se produzca en términos precisos de manera que la misma pueda comprobar si la condena impuesta en aquélla, reúne las condiciones y requisitos para que, como consecuencia de la misma pueda instruirse el procedimiento que por falta grave o muy grave, según los casos, prevé la Ley Orgánica 11/91 para los supuestos de condena penal”.

— La de 29 de mayo de 2001 que afronta la cuestión de la posible prescripción de las faltas muy graves cuando éstas resulten de la existencia de faltas anteriores anotadas y no canceladas.

— La de 4 de junio de 2001 que sigue manteniendo el criterio de que no se produce la nulidad del Expediente por haber excedido el plazo de instrucción del mismo.

— La de 19 de junio de 2001 que reitera la no caducidad del Expediente por dicha causa y la interpretación de la expresión ‘volver a correr’ el tiempo de la prescripción.

— Por último, la de 4 de julio de 2001 que se manifiesta en el mismo sentido de las dos anteriores.

IV. A la vista de la expuesta evolución legislativa y jurisprudencial, podríamos concluir –aún con el riesgo que conlleva toda simplificación– que en los momentos actuales los criterios que rigen en materia de prescripción de las faltas disciplinarias son los siguientes:

1.º En las faltas leves no se interrumpe en ningún caso el plazo de prescripción.

2.º La fecha de la orden de iniciación del Expediente disciplinario o Gubernativo produce efectos para determinar el momento desde el que ha de contarse el plazo máximo de duración de la instrucción de los mismos

fijado por la Ley, pero no para interrumpir la prescripción de la falta cometida; interrupción que se producirá únicamente en la fecha en que se haya notificado al interesado dicha orden de iniciación.

3.º La fecha de la Resolución sancionadora únicamente se computará para determinar, igualmente el plazo de duración de la instrucción de los Expedientes, pero tampoco podrá tenerse en cuenta a efectos de la interrupción de la prescripción de la falta que se producirá sólo cuando se haya notificado al interesado la citada Resolución sancionadora, salvo que la comunicación que haya determinado la dilación indebida, no se haya podido llevar a efecto por la reticente resistencia del interesado a su recepción.

4.º Tanto en el ámbito de las Fuerzas Armadas (a partir de la vigencia de la L.O. 8/1998), como en el de la Guardia Civil e igualmente, tanto en lo que se refiere a las faltas graves como a las muy graves (o causas de posible sanción extraordinaria en las FAS) las expresiones legales contenidas en los artículos 22.2 y 25 de la L.O. 8/1998 y 68 de la L.O. 11/1991 de “volver a correr el cómputo del plazo”, “volver a correr el tiempo” y “los plazos volverán a correr” han de entenderse como similares e interpretarse en el sentido de que interrumpido el plazo prescriptorio por la instrucción del Expediente, una vez agotado el tiempo legalmente previsto para la finalización del mismo, dicho plazo comienza a computarse íntegramente hasta completar el tiempo previsto para la prescripción de la falta de que se trate.

5.º La no finalización de la instrucción del Expediente en los plazos previstos en la ley no conlleva la caducidad del mismo, sino únicamente la iniciación del cómputo del plazo prescriptivo de la falta en los términos expresados en el número anterior.

6.º En caso de falta derivada de imposición de condena penal, la expresión “cuando se reciba el testimonio de la sentencia remitido por el Juzgado o Tribunal que imponga la condena” ha de entenderse no en su aspecto puramente formal, sino en el sentido de que el conocimiento de dicha sentencia por parte de la Administración sancionadora se produzca en términos precisos de manera que la misma pueda comprobar si la condena impuesta en aquélla reúne las condiciones y requisitos para que pueda instruirse el Expediente oportuno.

7.º En las faltas que por su naturaleza han de considerarse como permanentes o continuadas, el cómputo del plazo de prescripción no se inicia hasta que se ponga fin a la situación creada contraria a derecho, o bien, tras la realización del último de los actos con relevancia disciplinaria.

8.º La prescripción puede ser apreciada de oficio no requiriéndose, por tanto, petición de parte para su posible estimación por los Tribunales.

9.º Aunque la apreciación de que una falta disciplinaria leve ha prescrito o nó, no posee en sí relevancia constitucional, puede sin embargo, adquirir tal relieve constitucional y, por tanto, ser objeto de examen en un procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes supuestos: a) en aquellos casos en que se haga imposible en la práctica el ejercicio de la acción; b) cuando en la determinación del plazo de prescripción se incurra en un error importante y c) cuando la denegación de la estimación de la prescripción se apoye en un razonamiento puramente arbitrario o, lo que es igual, sencillamente absurdo.