



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELRO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA
APROBADO EL INFORME SOBRE LAS DIFERENTES
CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DE LA CADUCIDAD DE LOS
PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES PREVISTOS EN LA LEY
ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL**

**I
ANTECEDENTES**

El Pleno de este Consejo General del Poder Judicial, en su reunión de fecha 24 de marzo del corriente, acordó encomendar a la Comisión de Estudios e Informes la emisión de un dictamen en torno a las fechas que deben computarse a los efectos de la caducidad contemplados en el artículo 425.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, particularmente en lo que afecta a la trascendencia de la fecha de resolución del recurso y/o a la de su efectiva notificación.

Sin perjuicio de abordar las cuestiones a las que el Acuerdo plenario hace mención, en el presente informe también se analizan otras que por su incidencia en el procedimiento sancionador resultan de particular interés y así, tras realizar un análisis sobre la caducidad del procedimiento sancionador, distinguiendo entre la fase procedimental que culmina con la imposición de la sanción y la que se abre tras la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

interposición de un recurso, se abordan otras cuestiones, tales como la determinación del momento inicial y final para el cómputo de la caducidad, con especial incidencia en la notificación de la resolución; las posibilidades de apertura de un nuevo expediente y el modo de computar el plazo de prescripción tras la caducidad del expediente.

II

LA CADUCIDAD DE LOS EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 425.6 DE LA LOPJ

A) LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO EN LA INSTANCIA

El artículo 425. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) establece, en relación con el procedimiento sancionador seguido para depurar la eventual responsabilidad disciplinaria contraída por Jueces y Magistrados, que *“la duración del procedimiento sancionador no excederá de seis meses.*

Cuando, por razones excepcionales, se prolongase por mayor plazo, el instructor delegado deberá dar cuenta cada diez días del estado de su tramitación y de las circunstancias que impiden su conclusión a la autoridad que hubiere mandado proceder”. Ni dicho artículo, ni ningún otro de la citada Ley, prevé expresamente que la superación del plazo máximo a que se alude lleve aparejada la caducidad del expediente sancionador. Es el artículo 44.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPC), en la redacción dada por la Ley 4/99, de 13 de enero, el precepto que en la actualidad sirve de soporte para la aplicación, con carácter general, del instituto de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

la caducidad a los expedientes de naturaleza sancionadora. Dicho artículo, establece 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.*

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.

Las previsiones de dicho artículo enlazan directamente con el deber de respetar los plazos y términos legalmente fijados que concierne a las Administraciones públicas, tal y como proclama el artículo 47 de la LPC, y con la obligación de resolver expresamente y notificar que el artículo 42.1 de la referida norma establece.

La consecuencia inherente a la declaración de caducidad en este tipo de expedientes es el subsiguiente archivo, amén de aquellas otras previstas en el artículo 92 de la LPC que sean compatibles con la naturaleza propia del procedimiento sancionador.

Tradicionalmente, la jurisprudencia ha sido contraria a la aplicación de la caducidad a los expedientes de naturaleza sancionadora. Esta línea jurisprudencial se aplicó de forma reiterada en los procedimientos sancionadores instruidos a Jueces y Magistrados, sosteniéndose que la superación del plazo de seis meses, aunque no se ofrezca explicación o dación de cuenta por parte del Instructor acerca de las razones de la tardanza, no determina la caducidad del procedimiento sancionador a que se refiere el artículo 44,2 de la Ley 30/1992 , pues el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

artículo 425.6 de la LOP no establece para la prolongación del procedimiento más allá del plazo de seis meses el efecto de la caducidad. Como botón de muestra, sirva el fundamento jurídico segundo de la STS de 24/4/99, en el cual se vierten las siguientes consideraciones:

“El artículo 63.3 de la Ley 10/92, que en la Sentencia objeto de este recurso de casación se denuncia como infringido por la Administración y que constituye el fundamento de su fallo, reproduce literalmente uno de los conceptos utilizados en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 para fijar los casos en que legalmente se consideraba procedente la anulación de los actos por haberse realizado fuera del tiempo establecido las actuaciones administrativas. Esta circunstancia permite aplicar a aquel precepto la constante jurisprudencia sobre el citado artículo 49, que podemos resumir en el contenido de la Sentencia dictada el 7 de diciembre de 1998, en la que se decía que -"es reiterada 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 como ya hemos dicho en nuestras sentencias de 9 de Julio de 1993 y 14 de Julio y 28 de Septiembre de este año 1995 "la inactividad de la Administración no produce caducidad del expediente, dando lugar únicamente a la posible responsabilidad disciplinaria del funcionario causante de la demora -artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 , aplicable por razón de tiempo a los hechos"- (Sentencia de 30 de noviembre de 1995, a cuya cita puede añadirse la de 21 de mayo de 1996 y 17 de enero y 7 de febrero de 1997).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

No tiene fuerza enervante de esta doctrina jurisprudencial el argumento utilizado por la Sala de instancia, que hemos reproducido en el anterior fundamento de derecho.

En efecto, en sentencia de 17 de noviembre de 1991, el Tribunal Supremo indicaba "que en el sistema general de la Ley de Procedimiento Administrativo la caducidad opera únicamente cuando la paralización del expediente se produce precisamente por causa imputable al administrado, lo que remite a los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada. Ciertamente la doctrina ha sugerido la conveniencia de introducir la figura de la caducidad en los procedimientos incoados de oficio -especialmente en los sancionadores- en los que la inactividad de la Administración daría lugar a dicha caducidad. Pero este criterio doctrinal, que ha sido adoptado por nuestro ordenamiento jurídico en algún campo concreto -así, artículo 18 del Real Decreto 1945/83, de 22 de junio , al que prestó a posteriori cobertura la disposición final segunda de la Ley General 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios- y que aparece recogido en un reciente proyecto de la Ley de Régimen Jurídico, Procedimiento Administrativo Común y Sistema de Responsabilidad de las Administraciones Públicas, no es el que inspira hoy el sistema de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo .

Esta, en su artículo 99, vincula el efecto extintivo propio de la caducidad precisamente a la paralización derivada de una causa imputable al administrado, de suerte que la inactividad de la Administración no puede provocar la caducidad aunque de lugar a otras consecuencias- responsabilidad, silencio administrativo".



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Sin embargo, la STS de fecha 27-2-06, dictada por el Pleno, supone un punto de inflexión a partir del cual se reconoce la viabilidad del instituto de la caducidad en los expedientes disciplinarios, incluidos aquellos que tienen por objeto la depuración de responsabilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas y los tramitados para la exigencia de responsabilidad disciplinaria a Jueces y Magistrados. Dicha sentencia asienta una serie de consideraciones respecto de la caducidad de los procedimientos disciplinarios del personal al servicio de la Administración, y en tal sentido consideró lo siguiente: *El artículo 44- 2 de la Ley 30/1992 , en la redacción dada por la Ley 4/1999 , resulta aplicable supletoriamente a los procedimientos disciplinarios del personal al servicio de la Administración sin que contravenga el contenido de la disposición adicional octava de la LPC, pues desde su modificación por la Ley 22/1993 esa disposición no solo no impide sino que claramente propicia, por vía de aplicación supletoria de la Ley 30/1992 y salvo disposición específica en otro sentido, que también en estos procedimientos disciplinarios opere la caducidad “*

Por otra parte, afirma *“que esas mismas razones que llevan a considerar que las previsiones de la Ley 30/1992 acerca de la caducidad en los procedimientos sancionadores “son aplicables, salvo que exista una regulación específica, a los procedimientos en los que la Administración ejercite potestades disciplinarias, son enteramente trasladables al caso de los expedientes disciplinarios referidos a jueces y magistrados. Más aun, las propias disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, contempladas a la luz que proporcionan aquellas modificaciones de la Ley 30/1992 ofrecen nuevas razones que refuerzan aquella conclusión”*. La citada sentencia finalmente concluye que *“ninguna razón permite sostener que no deba operar respecto de los jueces y magistrados esa garantía del procedimiento, la caducidad, que*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

impide que el expediente sancionador pueda estar indefinidamente pendiente de resolución”.

La doctrina que ofrece la sentencia parcialmente transcrita ha sido seguida, entre otras, por las STSS de fechas 21 y 27/3/06, consolidándose una línea doctrinal en cuya virtud resulta inconcuso que, si bien la caducidad no se halla explícitamente contemplada en la LOPJ, dicha omisión no debe interpretarse como un veto a la aplicación de esta figura y sí, por el contrario, como una admisión implícita al socaire del artículo 142.1 de la citada Ley Orgánica, el cual atribuye a la LPC carácter supletorio. Esa es, en esencia, la razón por la que las previsiones del artículo 44. 2 de la LPC son extrapolables al procedimiento sancionador que regula la LOPJ.

Sin embargo, el reconocimiento de la potencial aplicación de la caducidad a este tipo de procedimientos no agota toda la problemática que la delimitación del alcance y contenido del artículo 425. 6 de la LOPJ suscita, ya que son varios los entresijos que restan por despejar.

La primera de las cuestiones a resolver versa sobre el alcance que debe darse a la concurrencia de razones excepcionales a que se refiere el párrafo segundo del artículo citado en último lugar. Sobre este particular aspecto ha tenido ocasión de pronunciarse la doctrina jurisprudencial y así, la STS de fecha 16/11/09, con invocación expresa de la STS de fecha 17/3/08, ha delimitado negativamente el ámbito de aplicación de esta circunstancia y ,en tal sentido considera que el mero requerimiento al instructor -por parte de la Comisión Disciplinaria- para que formule una calificación distinta, no permite apreciar la concurrencia de las razones excepcionales que cita el precepto invocado, ofreciendo al respecto la siguiente argumentación:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

“Aplicando la anterior doctrina al caso que ahora se resuelve, necesariamente ha de llegarse a la conclusión de la procedencia de la anulación de los acuerdos sancionadores impugnados, al aparecer dictados cuando ya se había producido la caducidad del procedimiento por haber transcurrido con exceso el plazo legal, y sin que conste que ni por parte del Instructor, ni del CGPJ, se haya dado una explicación adecuada sobre la concurrencia de razón o circunstancias extraordinarias justificativas de la tardanza en resolver. Sin que puedan tomarse por tales, las reiteradas devoluciones del expediente desde el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, a la Comisión Disciplinaria, o de ésta al Instructor, puesto que esas devoluciones no son otra cosa que un lance ordinario del procedimiento sancionador, de cuya causa inmediata es ajeno al imputado, y que no tiene nada de extraordinario o excepcional, en los términos del artículo 425.6 LOPJ.

Más adelante, dicha sentencia aborda las características que han de reunir las razones excepcionales a que se refiere el artículo analizado, resaltando que al tratarse un concepto jurídico indeterminado se ha de estar al caso concreto, teniendo en cuenta las siguientes premisas:

“La excepcionalidad que contempla la Ley Orgánica no es la que resulta de su mera proclamación por el Consejo General del Poder Judicial. Es un concepto indeterminado que ha de ser precisado a partir de los datos de hecho concurrentes en cada supuesto.

Los que resultan del expediente ponen de relieve que aquí no se dio ninguna excepcionalidad. A diferencia de lo sucedido en otras ocasiones (por ejemplo, en la considerada por la sentencia de 25 de septiembre de 2006 (recurso 157/2003)), ni se ha producido enfermedad alguna del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

expedientado, ni dificultades en las notificaciones o en la recepción de los distintos escritos y documentos, ni se advierte ningún elemento fuera de lo común que pudiera justificar la prolongación del expediente. Tampoco cabe imputar al Sr. Evaristo la paralización del procedimiento. Y, si se aprecia la rapidez con la que el instructor procede a formular nueva propuesta, la agilidad con que se notifica ésta al interesado y, tras sus alegaciones, se eleva por segunda vez el expediente a la Comisión Disciplinaria, es igualmente perceptible que, incoado el expediente el 13 de septiembre de 2006, no se tomó declaración al expedientado hasta el 4 de diciembre siguiente y que formulado el pliego de cargos el 12 de diciembre de 2006, no se notifica hasta el 8 de enero de 2007 al interesado y al Ministerio Fiscal.

La lentitud con la que se dan estos pasos iniciales y el tiempo empleado en cursar las notificaciones -y no la concurrencia de razones excepcionales- explican la superación del plazo legalmente establecido. Por tanto, debemos apreciar la caducidad alegada por el recurrente y estimar su recurso, sin que sea preciso examinar las restantes cuestiones planteadas en la demanda.”

En el mismo sentido, también procede traer a colación la STS de fecha 3/11/09, la cual refutó que la tardanza de siete días en evacuar el informe por parte del Ministerio Fiscal fuera susceptible de enervar la caducidad ,pues ese motivo ni es excepcional ni tampoco resulta achacable al expedientado.

Por el contrario, la STS de fecha 25/9/06 estima que en el supuesto enjuiciado no fue procedente apreciar la caducidad pese a la superación del plazo de seis meses, al considerar que las dilaciones habidas, que principalmente trajeron causa de las bajas por enfermedad



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de la interesada y de las dificultades para practicar en legal forma las notificaciones, estaban justificadas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 425.6 de la LOPJ. Asimismo, la STS de fecha 17/11/09 analiza esta cuestión en el fundamento jurídico segundo y tras valorar conjuntamente la incidencia de las bajas por enfermedad sufridas por la interesada junto con la complejidad de la tramitación, auspiciada por la acumulación de varias informaciones previas, desestimó la petición de caducidad bajo los siguientes razonamientos:

“SEGUNDO.- Se opone, en primer lugar por la demandante la caducidad del procedimiento, por transcurso de mas de seis meses desde que, en fecha 20 de junio de 2007 se inició el expediente disciplinario, hasta que en noviembre de 2008, se procedió a la practica de la notificación de la resolución sancionadora.

Es cierto que había transcurrido el plazo de seis meses, aplicable según la última jurisprudencia para medir la duración máxima de los expedientes disciplinarios dirigidos contra los jueces y magistrados, pero también lo es que ha de darse por acreditado que en el caso que se resuelven concurrían las circunstancias excepcionales a que alude el artículo 425.6, LOPJ , que justificaban la prórroga de ese plazo, y que se dictaron diversos acuerdos por los órganos intervinientes del CGPJ, que concedían sucesivas prórrogas, y que pueden entenderse adoptaron en el tiempo y forma legalmente previsto. A estos fines cabe citar como determinantes de las prórrogas los acuerdos de la Comisión Disciplinaria de 25 de julio y 17 de octubre de 2007, y 23 de enero de 2008, y otros que acumularon al inicial expediente hasta cuatro Informaciones Previas relacionadas con la actuación judicial de la actora, que al resultar referidas a los mismos hechos, dieron lugar a su unión a aquel expediente inicial, con aumento de nuevas diligencias de comprobación



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de hechos, y subsiguiente mayor complejidad del asunto. A lo que hay que sumar las variadas bajas por enfermedad de la actora, alguna de larga duración, tal como ocurrió con las causadas a partir de 21 de noviembre de 2007. Bajas que en alguna ocasión llegaron a impedir que la recurrente acudiera a las declaraciones ante el CGPJ. E incluso a que durante el curso del procedimiento, fue necesario girar una visita de Inspección al Juzgado de la actora, que se unió al expediente para su examen y análisis. Constando que por la Comisión Disciplinaria, en sesiones de 21 de noviembre de 2007, 23 de Enero, 6 de Febrero, 9 de Abril, 4 de junio y 10 de septiembre de 2008, ajustándose al artículo. 425.6, LOPJ, se otorgó la correspondiente prórroga. De lo que se infiere que la paralización de los trámites no se debió a una manifiesta e injustificada inactividad de la Administración. Por lo que no cabe acoger la alegación de caducidad”.

La redacción de los artículos indicados y la doctrina jurisprudencial que se trae a colación permite extraer el siguiente régimen jurídico en relación con la cuestión que ahora ocupa:

A) La caducidad del procedimiento resulta de aplicación en los expedientes disciplinarios seguidos para dilucidar la eventual responsabilidad disciplinaria de los miembros de la carrera judicial

B) Con carácter general, la caducidad tendrá lugar siempre que se supere el plazo de seis meses a que se refiere el artículo 425.6 de la LOPJ.

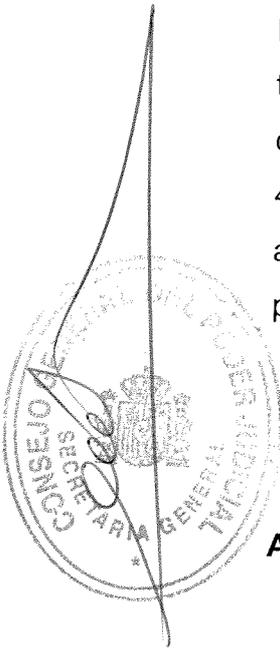
C) Las razones excepcionales, a las que se refiere el párrafo segundo del artículo anteriormente citado, no concurren por el mero hecho de que se afirme su existencia en el propio expediente, ni cuando



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

las dilaciones traigan causa de determinadas circunstancias, surgidas en la tramitación, que no revistan un carácter extraordinario.

D) Por el contrario, cabrá entender que concurren las razones excepcionales que justifican el alargamiento del plazo, cuando los motivos de la dilación sean atribuibles al propio expedientado o, cuando las actuaciones practicadas entrañen un plus de dificultad o complejidad tal que el plazo de seis meses resulte harto difícil de cumplir. En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 44.2 de la LPC, se entenderá que las paralizaciones del procedimiento atribuibles a la conducta del interesado interrumpirán el cómputo fijado para resolver y, en su caso, para notificar la resolución.



B) CADUCIDAD EN LA TRAMITACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Dentro de este apartado, se pretende esclarecer si la caducidad que se produce en el expediente sancionador cuando se supera el plazo máximo para resolver, fijado con carácter general en el artículo 44.2 de la LPC y, en particular para Jueces y Magistrados en el artículo 416 de la LOPJ, trasciende a la sustanciación de los recursos administrativos cuando se rebasa el lapso temporal previsto para la resolución de los mismos. Sobre este particular, a falta de regulación específica en la LOPJ, se ha de tomar como marco de referencia el contenido del artículo 115.2 de la LPC, precepto que en lo concerniente al recurso de alzada establece que: *“El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.1, segundo párrafo”*. Respecto del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

recurso de reposición, el artículo 116.2 prevé que *“No se podrá interponer recurso contencioso administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto”*. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes, según recoge el artículo el artículo 117.2 de la LPC.

La exégesis conjunta de ambos preceptos permite afirmar que el eventual incumplimiento del plazo de resolución de estos recursos da lugar a la desestimación tácita de la pretensión, lo cual veda cualquier posibilidad de apreciar la caducidad por tal motivo, ya que la consecuencia que expresamente se prevé es el presunto rechazo del recurso, salvo el supuesto previsto en el artículo 43.1, segundo párrafo, inaplicable a los expedientes sancionadores.

Las consecuencias de la demora en la resolución del recurso de alzada han sido cumplidamente señaladas en la STS de fecha 15/12/04. La sentencia que se invoca contempla un régimen jurídico para el procedimiento seguido hasta que se dicta la resolución sancionadora, mientras que para la impugnación de aquélla, considera que la regla aplicable es diferente. Para el primer supuesto, se reconoce sin ambages la aplicación de la caducidad del procedimiento y la prescripción de la infracción perseguida, siempre que transcurran los plazos legalmente fijados. Por el contrario, para la sustanciación del recurso, dado que no se ejercita en propiedad la potestad sancionadora sino la facultad revisora de los actos administrativos, entiende que este procedimiento participa de una naturaleza jurídica distinta, con sustantividad y autonomía propia respecto del anterior. El diferente régimen jurídico aplicable a la tramitación y a la resolución de los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

recursos administrativos implica, según se sostiene en la citada sentencia, lo siguiente:

“El ejercicio de la potestad sancionadora -y, en consecuencia, la prescripción de la misma derivada de la inacción o paralización administrativa- solo se produce en el ámbito del procedimiento establecido, materializado en un expediente sancionador, y que concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación. Con tal determinación concluye el ejercicio de la potestad sancionadora para la que la Administración se encuentra legalmente habilitada, debiendo la misma desarrollarse, con arreglo a unos determinados principios y garantías, y en un período de tiempo determinado cuyo incumplimiento puede dar lugar a la caducidad del procedimiento o a la prescripción de las infracciones perseguidas.

Por ello no resulta trasladable a la posterior vía de recurso, cuando el ejercicio de la potestad sancionadora ya ha concluido y se ha consumado, los parámetros temporales que en la vía sancionadora hubieran determinado la prescripción de la infracción. En la posterior vía de recurso se ejercita por la Administración una potestad administrativa diferente, cual es la relativa a la revisión de la previa actuación administrativa y que se orienta no a persecución de la infracción -propio de la potestad sancionadora- sino a la comprobación de si el órgano inferior se ajustó -formal y materialmente- al ordenamiento jurídico en el ejercicio -entonces, si- de la potestad sancionadora.” Esta conclusión, da pie a la formulación de la siguiente doctrina legal:

“El límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso".

Esta línea argumental ha sido combatida desde ciertos sectores doctrinales, fundamentalmente por la restricción que de la aplicación del instituto de la prescripción supone, máxime si se tiene en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138.3 de la LPC, la resolución recaída en un expediente sancionador sólo será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. Sin embargo, la aplicación de dicha doctrina respecto de la caducidad ha tenido un amplio eco en resoluciones judiciales posteriores, entre las que destacan las SSTSJ de Extremadura, de 18/3/09; de Castilla –Mancha, de 17/11/06 y de Canarias, de fecha 2/4/09. El fundamento jurídico segundo de la última sentencia citada, contiene la siguiente argumentación:

"La sentencia del Tribunal Supremo de 15 diciembre 2004 explica esta cuestión y afirma que es necesario distinguir el ejercicio de la potestad sancionadora que solo se produce en el ámbito del procedimiento establecido, materializado en un expediente sancionador, y que concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación. Con tal determinación concluye el ejercicio de la potestad sancionadora para la que la Administración se encuentra legalmente habilitada, debiendo la misma desarrollarse, con arreglo a unos determinados principios y garantías, y en un período de tiempo determinado cuyo incumplimiento puede dar lugar a la caducidad del procedimiento o a la prescripción de las infracciones perseguidas. En la posterior vía de recurso se ejercita por la Administración una potestad administrativa diferente, cual es la relativa a la revisión de la previa actuación administrativa y que se orienta no a persecución de la infracción -propio de la potestad sancionadora- sino a la comprobación



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de si el órgano inferior se ajustó -formal y materialmente- al ordenamiento jurídico en el ejercicio -entonces, si- de la potestad sancionadora.

En consecuencia, la demora en la resolución expresa del recurso administrativo -al margen de la posible exigencia de responsabilidades- solo da lugar al silencio administrativo negativo o desestimatorio que habilita y permite la posterior revisión jurisdiccional, de conformidad con el artículo 115.2 LRJPA, en relación con el actual 43.2 in fine, que, a diferencia del antiguo (antes de la LMRJPA de 1999) 43.3.b, que se refería a los "recursos administrativos", ahora menciona, para excluirlos del silencio positivo, a los "procedimientos de impugnación de actos y disposiciones". No cabe, pues, duda acerca de la distinta naturaleza y finalidad de ambos procedimientos (sancionador y de impugnación de actos y disposiciones), y de la diferente potestad administrativa que en cada uno de ellos se ejercita.

La interposición del recurso administrativo da lugar a un verdadero y distinto procedimiento administrativo, con autonomía y sustantividad propia que puede terminar de una forma normal (esto es, mediante una resolución expresa dictada por el órgano competente para resolverlo debidamente motivada) o de una forma ficticia, mediante el silencio administrativo, que cuenta (artículo 43.3.2º LRJPA) con "los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente". Este, pues, es el único efecto de la extemporaneidad en la resolución del recurso, sin que el legislador contemplara efecto alguno prescriptivo derivado de tal circunstancia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional en su STC 91/2003, de 19 de mayo, al señalar (FJ 4º) que "esto es precisamente lo que sucede en el presente asunto en el que las fechas manejadas por la entidad recurrente son posteriores a la fecha de la imposición de la sanción y, por tanto, en nada servían para examinar la prescripción de la infracción. Por esta razón, ese lapso temporal sólo podría tener relevancia respecto de la prescripción de la sanción."

Aplicando esta sentencia al caso, es necesario distinguir el expediente administrativo, en el que la administración ejercita su potestad restauradora, que culmina con la orden de demolición de la posterior impugnación de esta orden Pero el expediente administrativo no puede entenderse caducado como hace la sentencia apelada porque este había finalizado con la orden de demolición. La caducidad se pudo instar del expediente administrativo pero no en la vía del recurso contra el acto administrativo en el que únicamente se puede entender producida la desestimación del recurso por silencio".

De conformidad con lo ya expuesto, ha de entenderse que la caducidad del procedimiento sancionador opera durante la fase procedimental en la que se resuelve sobre la imposición de la sanción, mas no trasciende al estadio de la tramitación y resolución de los recursos administrativos, de modo que, durante esa segunda fase, la demora en resolver solamente permite al interesado entender desestimada su pretensión por silencio.



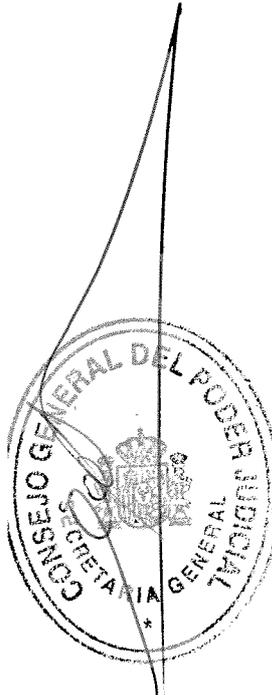
III

**DETERMINACION DEL MOMENTO INICIAL Y FINAL PARA EL
CÓMPUTO DE LA CADUCIDAD**

En este apartado se aborda el aspecto nuclear de este informe. La cuestión objeto de elucidación no es baladí, pues si es importante esclarecer que tipo de circunstancias pueden justificar el alargamiento del plazo de seis meses, previsto con carácter general para la apreciación de la caducidad, no lo es menos la determinación del momento inicial y final del referido plazo.

a) Momento inicial

El artículo 43.2 a) de la LPC establece que el plazo para resolver en los procedimientos iniciados de oficio, se contará desde la fecha del acuerdo de iniciación. Tomando como referencia esta previsión, la doctrina jurisprudencial entiende, de manera mayoritaria, que a los efectos propios de la caducidad el momento inicial a tomar en consideración para el cómputo es el correspondiente a la fecha del acuerdo de incoación. Las STSS de fechas 2/3/04 y 27/4/04 claramente se decantan a favor de esta posición, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.1 de la LPC, entienden que los actos de las Administraciones públicas producirán efectos desde la fecha en que se dicten, sin que quepa considerar que la eficacia del acto de iniciación de un expediente sancionador esté supeditada a la notificación. Por el contrario, la STS de fecha 30/5/02 aboga a favor de que el cómputo del plazo se verifique desde que el interesado tiene conocimiento de las actuaciones, tanto la de incoación del expediente como de resolución del mismo, ya que no puede otorgarse virtualidad a un acuerdo de la administración que no se ha notificado.





CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La línea mayoritaria a la que se ha hecho alusión ha de entenderse consolidada, tal y como refleja la STS de fecha 7/5/09, la cual en relación con el momento inicial del plazo de caducidad efectuó las siguientes consideraciones: *"Pues bien, sentado que el plazo es de un año, nos corresponde determinar cual es el "dies a quo" del mismo. Esta cuestión aparece determinada en el artículo 42.3.a) de la expresada Ley 30/1992, pues para el plazo previsto en dicho apartado 3, y para los del apartado 2, el plazo, en este tipo de procedimientos iniciados de oficio, se cuenta "desde la fecha del acuerdo de iniciación"*

b) Momento final:

Sobre este particular, la doctrina jurisprudencial ha mostrado mayor unanimidad, y así las STSS de fechas 12/4/00, 2/4/04 y 18/4/04 han considerado que para la determinación de ese momento, se ha de estar a la fecha de la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento. Particular mención merece la STS de fecha 10/3/08 por su cercanía temporal. Esta sentencia, al abordar la cuestión que ahora ocupa se decanta sin ambages en favor de la fecha de la notificación, quedando reflejada dicha toma de postura en la argumentación que se transcribe.

"Poco o nada explica la Administración recurrente para fundamentar su planteamiento, pero lo cierto es que la conclusión que propugna es contraria a una consolidada doctrina jurisprudencial de la que son muestra, entre otras muchas, las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1998 (recurso contencioso-administrativo 7270/1992), 20 de octubre de 1998 (recurso contencioso-administrativo 939/1993), 12 de abril de 2000 (recurso contencioso-



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

administrativo 241/1998) y 1 de octubre de 2001 (recurso contencioso-administrativo 30/2000).

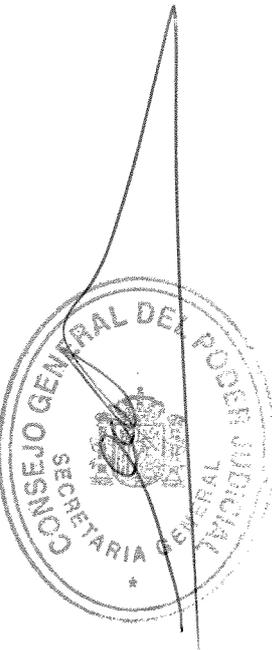
En todas esas sentencias, referidas a la interpretación que debe darse al artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria, se declara que la fecha para computar el plazo de caducidad debe ser la de la notificación al interesado y no la que aparece en la resolución administrativa. Como destaca la sentencia de 23 de noviembre de 2006 (casación 13/2004), esta doctrina jurisprudencial se plasmó luego en la modificación operada en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por Ley 4/1999, de 13 de enero, disponiendo ahora el artículo 44 que en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad por el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa. Pero en el bien entendido de que la reforma operada en el año 1999 no vino sino a plasmar de manera expresa en la formulación legal lo que ya resultaba de la norma anterior según la interpretación dada en aquella doctrina jurisprudencial antes mencionada”.

Tal y como se observa, esta última sentencia entiende, de consuno con otras sentencias anteriormente dictadas, que al amparo de lo previsto en el artículo 44 de la LPC, la expresa mención del “vencimiento del plazo fijado para el dictado de la resolución y la practica de la notificación” avala la idea de que el momento final para el cómputo de la caducidad viene determinado por la fecha de la notificación, tal y como también acontecía con anterioridad a la reforma introducida por la Ley 13/1999. A la vista de lo expuesto, ha de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

entenderse que la determinación del “**dies a quem**” de la caducidad ha sido fijado de manera inconcusa por la jurisprudencia, de conformidad con lo previsto por el artículo 44 de la LPC, norma de preceptiva aplicación al procedimiento indicado en el artículo 425 LOPJ, dada la naturaleza supletoria de la LPC.



Vista la importancia que adquiere la notificación de la resolución recaída en el expediente sancionado de cara a enervar la caducidad del procedimiento, se ha de añadir que no basta con que la notificación se lleve a cabo dentro del plazo de seis meses o en el plazo superior que exija la concurrencia de razones excepcionales a que se refiere el artículo 425.6 de la LOPJ, ya que también es ineluctable que la notificación se ajuste a lo dispuesto en el artículo 58 de la LPC, particularmente a las previsiones del apartado cuatro del citado artículo, el cual, a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, estima necesario que la notificación contenga, al menos, el texto íntegro de la resolución así como el intento de notificación debidamente acreditado.

Por su importancia en relación con esta materia, se invoca la STS de fecha 17/11/03, la cual fija doctrina legal sobre la interpretación que debe darse al artículo 58.4, de la LPC.

Dicha doctrina distingue dos aspectos: el primero de ellos referido con carácter general al concepto “intento de notificación debidamente acreditado” y el segundo a la modalidad de notificación por medio de correo certificado. En lo que atañe al contenido y alcance del artículo 58.4, la doctrina legal que se establece es la siguiente:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

“En cuanto a cómo debe entenderse la expresión «intento de notificación debidamente acreditado» que emplea el referido precepto legal, es claro que con tal expresión la Ley 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, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. Intento tras el cual habrá de procederse en la forma prevista en el apartado 4 del artículo 59 de la citada Ley. Así, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59.1 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente”

Respecto a la notificación efectuada por medio de correo con acuse de recibo, los requisitos exigibles son los siguientes:

“Pero además, en relación con la práctica de la notificación más habitual, la que se efectúa por medio de correo certificado con acuse de recibo, y que hemos debido examinar en el recurso que nos ocupa, ha de señalarse que el mismo queda culminado, a los efectos del artículo 59.4 (sic) de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío de la notificación, al no haberse logrado practicar la misma por darse las circunstancias previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 59 de la Ley 30/1992 (doble intento infructuoso de entrega o rechazo de la misma por el destinatario o su representante)”.

Tal y como se recoge en diferentes pasajes de la fundamentación jurídica, para entender cumplimentados los requisitos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que el artículo 58.4 que la LPC contempla no es necesario agotar todo el proceso que establece el artículo 59 de la LPC para que se entienda practicada la notificación, ya que, en caso contrario, la previsión del artículo 58.4 sería inútil. Por tanto, un intento debidamente acreditado de cualquier forma de notificación que cumpla con las exigencias legales a las que se refiere el apartado 1 del artículo 59 de la LPC (o, en su caso los apartados 2, 3 y 4) surtirá el efecto de dar por finalizado el procedimiento administrativo y, en consecuencia, cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo legal previsto para el mismo. De ese modo, se evita la caducidad del procedimiento, sin que resulte necesario que, a tales efectos, la notificación se verifique mediante los anuncios a los que se refiere el artículo 59.5 de la LPC

IV.

LA REAPERTURA DEL PROCEDIMIENTO Y LA POSIBILIDAD DE CONSERVACION DE LOS ACTOS TRAS LA CADUCIDAD

A) LA REAPERTURA DEL PROCEDIMIENTO

Una vez dilucidadas aquellas cuestiones que se han considerado más relevantes, en relación con la aplicación del instituto de la caducidad, se aborda a continuación otro aspecto de notable interés que a saber, tiene por objeto esclarecer si el archivo de las actuaciones que, en atención de lo dispuesto en el artículo 44.2 de la LPC, se ha de producir siempre que el expediente haya caducado, impide que se pueda proceder a la apertura de un nuevo expediente cuyo objeto sean los mismos hechos o, por el contrario, el archivo de las actuaciones que en todo caso se ha de dictar a causa de la caducidad, no supone un obstáculo para la incoación de un nuevo expediente.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Como punto de partida, debe advertirse que el artículo 92.3 de la LPC, precepto al que expresamente se remite el artículo 44.2 de la citada ley, prevé 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”*. La redacción de este artículo sugiere que el régimen jurídico de la caducidad y la prescripción son diferentes y, en consecuencia, la apreciación de la primera de las figuras citadas no determina la aplicación automática de la segunda. Ciertamente, que frente a la admisión de la posibilidad de incoar un nuevo expediente sancionador con motivo de la caducidad de otro iniciado anteriormente, se han alzado voces que consideran que tal eventualidad conculca los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, en tanto que el incumplimiento por parte de la Administración del deber de resolver en el tiempo legalmente previsto no comporta un gravamen acorde con la infracción cometida, pues no impide que ésta pueda activar de nuevo la maquinaria del “ius puniendi”. Frente a dicho alegato cabe oponer que la caducidad es una figura que incide en el ámbito procedimental y, por ello, el gravamen asociado al incumplimiento del deber de resolver en plazo no trasciende del ámbito enunciado. Por el contrario, la prescripción ostenta una naturaleza eminentemente sustantiva que veda el ejercicio del “ius puniendi” por parte del Estado, siempre concurren los requisitos que con carácter general establece el artículo 132 de la LPC o los que instituye el artículo 416 de la LOPJ para la prescripción de las infracciones cometidas por Jueces y Magistrados.

Siendo la prescripción la única circunstancia que extingue la responsabilidad disciplinaria por el transcurso del tiempo, no resulta posible asociar a la caducidad un efecto equivalente, máxime cuando el propio artículo 92.3 de la LPC excluye expresamente cualquier tipo de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

analogía entre ambas figuras. Este razonamiento, permite admitir sin dificultad que ante una eventual caducidad de un expediente sancionador, la apertura de un nuevo expediente se acomoda perfectamente a los parámetros de legalidad.

La tesis que se expone se concilia con la doctrina legal imperante y así, la SAN de fecha 10/3/04, que expresamente invoca las STSS de fechas 5/12/01, 19/2/02, 17/4/02 y 12/6/03, recoge en el fundamento jurídico tercero la siguiente argumentación:

“El vicio de nulidad plena se fundamenta en la ausencia de procedimiento, pues -se sostiene- en el procedimiento administrativo se declaró la caducada, que es un acto administrativo favorable al recurrente que solo puede anularse mediante el correspondiente procedimiento de revisión de oficio. La caducidad de un expediente sancionador no supone la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, ex artículo 92.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre. Del mismo modo que los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción.

Este precepto es categórico y en modo alguno resulta contradictorio con el artículo 44.2 de la misma Ley , que se limita a expresar que la caducidad llevará consigo el archivo de las actuaciones, lo que en absoluto puede entenderse como una impeditiva de la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, si la infracción no ha prescrito , toda vez que este último precepto remite a los efectos previstos en el artículo 92 cuando se declare la caducidad ordenando el archivo de las actuaciones, y así es reconocido, entre muchas otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2001 , 19 de febrero y 17 de abril de 2002 , y 12 de junio de 2003 . Acorde con la doctrina expuesta, los antecedentes del caso examinado revelan que se declaró la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

caducidad del procedimiento por Resolución del Ministro, de 22 de febrero de 2001, por el transcurso del plazo de seis meses, en el procedimiento que se había sido iniciado por Resolución del Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, de 3 de julio de 2000, según revela la prueba practicada Y, posteriormente, al no haberse producido la prescripción de la acción -que es de dos años ex artículo 17.1 de la Ley, se inicia nuevo procedimiento sancionador por Resolución de la expresada Delegación del Gobierno, de 31 de mayo de 2001. En consecuencia, no estamos en el caso de instar la nulidad de un acto administrativo favorable al interesado, pues la caducidad declarada por resolución de 22 de febrero de 2001 es firme con todos los efectos, lo que sucede es que dicho acto administrativo no impide iniciar un nuevo procedimiento sancionador, siempre y cuando no haya prescrito la acción.”

La línea doctrinal que las sentencias objeto de cita contienen ha sido corroborada por la reciente sentencia del tribunal Supremo, de fecha 9/2/09, la cual, en relación con una sanción impuesta por el Consejo General del Poder Judicial, formula las siguientes consideraciones en el fundamento jurídico séptimo:

“La redacción dada al artículo 44.2 de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece ya de manera indubitada que la caducidad opera en aquellos procedimientos “en que la Administración ejercite potestades sancionadoras”. Y esta misma Sala ha venido ya a reconocer que los procedimientos sancionadores están sujetos a caducidad, si bien precisando, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992, que la declaración de caducidad del procedimiento no implica la prescripción ni impide el ulterior ejercicio del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

ius puniendi en un nuevo procedimiento (STS, Sala Tercera, Sección 5ª, de 12 de junio de 2003, casación en interés de ley)."

B) LA CONSERVACION DE LOS ACTOS TRAS LA CADUCIDAD

Admitida la posibilidad de reapertura de un nuevo expediente, siempre que no resulte aplicable la prescripción, resta por delimitar hasta que punto resulta posible incorporar al referido expediente aquella documentación que formó parte del expediente caducado. En aras a la brevedad, se trae a colación la doctrina contenida en los fundamentos jurídicos séptimo y octavo de la STS de fecha 24/4/04, resolución que tras ratificar la doctrina expuesta en el anterior apartado, relativo la reapertura del expediente sancionador, de manera detallada establece cual es el régimen jurídico aplicable a la incorporación al nuevo expediente de la documentación aportada y a las actuaciones practicadas en el expediente caducado.

"El motivo debe ser acogido, pues la declaración de caducidad de un procedimiento sancionador acarrea, por imposición legal, el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en la redacción entonces vigente; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción actual, procedente de la modificación introducida por la Ley 4/1999), de suerte que al enjuiciar la conformidad o no a Derecho de aquella declaración (susceptible de impugnación jurisdiccional en cuanto pone fin a un concreto expediente sancionador) ha de enjuiciarse, por ser parte integrante de ella y no un acto separado, la decisión que no ordena aquel archivo y sí la conservación de determinados actos. Ésta no es un acto de trámite, sino una decisión sobre los efectos de la declaración de caducidad, enjuiciable con ésta misma y sujeta a su mismo régimen de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

impugnación. Y es que, en definitiva, la conformidad o no a Derecho del acto administrativo que declara la caducidad del expediente sancionador depende también, todo él, de que sea o no conforme a Derecho la decisión que la Administración adopta sobre los efectos jurídicos derivados de la caducidad.

OCTAVO.- Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se desprende, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992 (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).

Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, 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. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de octubre de 2001 (dos) , 15 de octubre de 2001 , 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.

b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.

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. Y

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

Tal y como se observa, la referida sentencia estatuye un régimen jurídico propio para los documentos que dieron lugar a la incoación del procedimiento y para los actos independientes que surgieron fuera del expediente, aunque ulteriormente se incorporaran al mismo. En este



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

caso, la regla aplicable es la de la conservación de la validez de aquéllos, siempre que se incorporen al nuevo expediente con observancia de las normas que los regulan. Sin embargo, las actuaciones generadas en el seno del expediente caducado no pueden ser trasvasadas al nuevo, pues ésta es una de las consecuencias negativas que se derivan del archivo. Obviamente, la aplicación de esta regla de proceder determina que, en méritos del nuevo procedimiento, se habrá de practicar nuevamente aquellas actuaciones necesarias para la comprobación o constatación de los hechos, o para calibrar el alcance y trascendencia de la conducta presuntamente infractora, las cuales se valorarán en atención a su contenido actual y no al pretérito. A modo de excepción, dicha sentencia prevé que, en todo caso se aportarán a las actuaciones aquellos particulares del anterior expediente que solicite el interesado.

Tal y como se observa, la posibilidad de incorporar al nuevo expediente los particulares obrantes en el caducado no es incondicional ni absoluta, pues si así fuera, carecería de sentido la declaración de caducidad. Precisamente, la necesidad de practicar nuevamente aquellas actuaciones surgidas en el seno del expediente sancionador al objeto de valorar, constatar o comprobar la realidad de la conducta infractora así como su alcance y consecuencias, permite apreciar con claridad cual es el gravamen que impone la caducidad, al serle exigida a la Administración la práctica "ex novo" de este tipo de diligencias que, además, habrán de ser valoradas de manera autónoma e independiente en relación con las llevadas a cabo en el expediente caducado.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

V

EL CÓMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN TRAS LA CADUCIDAD DEL EXPEDIENTE.

Resta por analizar una última cuestión, relativa a la incidencia que la caducidad del expediente sancionador puede suponer de cara al cómputo de la prescripción de la infracción disciplinaria. El artículo 416.3 de la LOPJ establece un régimen jurídico propio en lo que concierne al cómputo e interrupción de la prescripción, cuyos términos son los siguientes:

“La prescripción se interrumpirá desde la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento disciplinario o, en su caso, de las diligencias informativas relacionadas con la conducta investigada del Juez o Magistrado.

El plazo de prescripción vuelve a correr si las diligencias o el procedimiento permanecen paralizados durante seis meses por causa no imputable al Juez o Magistrado sujeto al expediente disciplinario”.

Del tenor del precepto se desprende que el acuerdo de iniciación del expediente sancionador o la apertura de diligencias informativas interrumpe la prescripción, la cual volverá a correr si el procedimiento sufre una paralización, no originada por el Juez o Magistrado concernido, por plazo superior a seis meses. Cuando el procedimiento ha caducado por la superación del lapso previsto en el artículo 44.2 de la LPC, el tiempo que transcurre desde que se produce tal circunstancia ha de equipararse, a los efectos propios de la prescripción, al



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

supuesto de paralización a que se refiere el artículo 416.3 de la LOPJ, incluso si durante dicho periodo se han practicado diligencias en el seno del expediente sancionador, pues éstas carecen de eficacia alguna como consecuencia de la caducidad que, declarada o no, debió dar lugar al archivo del expediente.

De conformidad con lo expuesto, el momento en que se produce la caducidad del expediente determina el “dies a quo” del plazo de prescripción a que se refiere el artículo 416.3 de la LOPJ, el cual solamente quedará interrumpido si se procede a la apertura de un nuevo expediente sancionador dentro del plazo previsto en el artículo 416.2 de la LOPJ, plazo que variará según se trate de infracciones muy graves, graves o leves.

VI.

CONCLUSIONES

PRIMERA: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2 de la LPC, de aplicación supletoria a los procedimientos sancionadores a que se refiere el artículo 425.6 de la LOPJ, la superación del plazo de seis meses en la tramitación dará lugar a la caducidad del expediente, salvo que concurren razones excepcionales que justifiquen una mayor dilación.

SEGUNDA: Para estimar acreditada la concurrencia de razones excepcionales que justifiquen el alargamiento del citado plazo de seis meses, no basta con que se reconozca su existencia en el procedimiento o que la demora tenga lugar por circunstancias propias de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

la tramitación que merezcan la calificación de ordinarias, tales como la exigencia de una nueva calificación de la infracción por parte del instructor o la demora en la evacuación de informes preceptivos, la práctica de diligencias o traslados a los intervinientes. Para que ese tipo de razones sean dignas de apreciar al caso, es necesario que traigan causa de la conducta del interesado (bajas por enfermedad o dificultades en la notificación) o bien deriven de la especial complejidad o dificultad inherente a la tramitación del procedimiento concreto. En todo caso, deberá ofrecerse motivación suficiente sobre este particular aspecto.

TERCERA: La caducidad del procedimiento se circunscribe a lo que en propiedad constituye el procedimiento sancionador, es decir, hasta que se dicta resolución definitiva. Durante la tramitación de los recursos administrativos que, en su caso, se interpongan contra dicha resolución no operará la caducidad, sin perjuicio de la eficacia del silencio negativo y la obligación de resolver que incumbe al Consejo General del Poder Judicial.

CUARTA: El momento inicial para el cómputo de la caducidad tiene lugar cuando se acuerda el inicio del expediente disciplinario a que se refiere el artículo 423.2 de la LOPJ

QUINTA: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la LPC, el término final para el cómputo de la caducidad o “dies a quem” se fija en atención a la notificación de la resolución al interesado. Para enervar la caducidad del expediente resulta necesario que, tal y como prevé el artículo 58.4 de la LPC, la notificación contenga, al menos, el texto íntegro de la resolución y quede acreditado el intento de notificación.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SEXTA: Conforme a la doctrina legal, se ha de entender intentada la notificación, a los efectos del artículo 58.4 de la LPC, cuando ésta se haya tratado de efectuar de manera personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en los números 1, 2, 3 y 4 del artículo 59 de la LPC aunque resulte infructuosa por cualquier circunstancia, siempre que quede debidamente acreditada. Por ello, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne sin que, en consecuencia, pueda considerarse caducado, cuando dentro del plazo legalmente previsto se lleve a cabo el intento de notificación por cualquier medio admisible y aquél se practique con todas las garantías legales, siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.

SÉPTIMA: La caducidad del expediente sancionador no obsta la apertura de un nuevo expediente que tenga el mismo objeto que el anterior, siempre que la nueva incoación tenga lugar dentro del plazo de prescripción que contempla el artículo 416 de la LOPJ. El plazo de prescripción antes aludido se computará a partir del momento en que la caducidad del expediente se produzca, con independencia de que haya sido expresamente declarada.

OCTAVA: Se podrán incorporar al nuevo expediente sancionador que se incoe, aquellos documentos que dieron lugar al inicio del expediente caducado; los actos independientes del expediente anterior no surgidos en él pero aportados al mismo con posterioridad a la incoación, siempre que la aportación se lleve a cabo de conformidad con las prescripciones legales. También, se incorporarán todos aquéllos particulares del expediente caducado que el interesado solicite que se aporten al nuevo procedimiento.

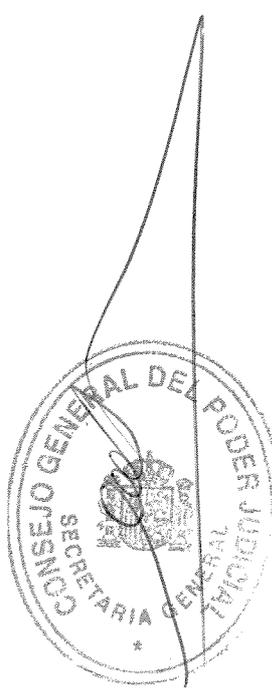


CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Por el contrario, deberán practicarse nuevamente aquellos actos de constatación o comprobación de las circunstancias determinantes de la responsabilidad disciplinaria, surgidos "ex profeso" en el expediente caducado, ya que éstos pierden su validez a causa de la caducidad. Las nuevas diligencias que se lleven a cabo se han de practicar con sujeción a las garantías legales y habrán de ser valoradas de acuerdo con su contenido actual.

NOVENA: De conformidad con las consideraciones vertidas en este informe, se formulan las siguientes recomendaciones:

- a) Para evitar que la caducidad tenga lugar por las demoras en la práctica de las notificaciones, se dejará debida constancia en el expediente de todos los intentos que se lleven a cabo. También, se indicará expresamente el momento en que se entiende cumplimentado el trámite del intento de notificación previsto en el artículo 58.4 de la LPC
- b) Cualquier circunstancia que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 425.6 de la LOPJ, pueda justificar la superación del plazo de seis meses, previsto con carácter general para la duración de procedimiento sancionador, deberá ser expresamente apreciada en el seno del expediente con motivación exhaustiva sobre su carácter excepcional.
- c) Cuando el procedimiento sancionador caduque, al amparo de lo establecido en el artículo anteriormente citado, deberá apreciarse de oficio tal circunstancia, al objeto proceder cuanto antes a la apertura de un nuevo expediente sancionador. De ese modo, se evitará que un tardío reconocimiento de la caducidad, principalmente en sede





CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

judicial, pueda impedir la apertura de un nuevo expediente por prescripción de la infracción.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Y para que conste y surta efectos, extendo y firmo la presente en Madrid, a veintidós de abril de dos mil diez.