Conclusiones del seminario
Prescripción y caducidad en el procedimiento administrativo sancionador

Ponente: D. Luis Alfredo de Diego Díez. Magistrado. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Procesal en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

SUMARIO:

PRESCRIPCIÓN

1. BREVE APUNTE HISTÓRICO

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY 30/1992
   - A) Competencia constitucional para regular la prescripción en los procedimientos sancionadores
   - B) Reserva de ley
   - C) Supletoriedad del artículo 132 de la Ley 30/1992
     - *Artículo 132, apartado 1.º*
     - *Artículo 132, apartados 2.º y 3.º*
   - D) Naturaleza de la prescripción: sustantiva o procedimental
   - E) Retroactividad favorable
   - F) Aplicación de oficio
     - *a) Por la Administración*
     - *b) Por los tribunales*
   - G) Regla general del cómputo de los plazos de prescripción: «de fecha a fecha»

3. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES
   - A) Los plazos aplicables
     - 1. ¿Qué plazo de prescripción se aplica cuando la infracción inicialmente imputada se degrada?
     - 2. ¿Qué plazo de prescripción se aplica cuando concurren en un procedimiento infracciones conexas de diferente gravedad?
     - 3. Controversias por razón del inicio del cómputo
     - 4. Controversias por razón de la modalidad de la infracción y su tipificación
       - *a) Infracciones permanentes*
       - *b) Infracciones de estado*
       - *c) Infracciones continuadas*
       - *d) Infracciones de pluralidad de actos o complejas*
       - *e) Infracciones de hábito*
       - *f) Concurrencia de proceso penal y procedimiento administrativo sancionador.*
   - B) Finalización del cómputo
   - C) Interrupción de la prescripción
     - *a) Mediante actuaciones de las que tenga conocimiento el inculpado*
     - *b) Mediante notificaciones hechas en legal forma*

c) Mediante intento de notificación hecho en legal forma
d) Actuaciones previas o informaciones reservadas
e) Actuaciones anuladas

4. PRESCRIPCIÓN DE SANCIONES

5. LA PRESCRIPCIÓN EN EL RECURSO DE ALZADA

CADUCIDAD

1. NATURALEZA

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

3. INICIO Y FINALIZACIÓN DEL CÓMPUTO
   A) Día inicial
   B) Día final
      a) El plazo de 10 días para notificar
      b) El intento de notificación de la resolución sancionadora.

4. SUSPENSIÓN DEL PLAZO DE CADUCIDAD
   A) Paralización por causas imputables al interesado
   B) Solicitud de informes preceptivos y determinantes para la resolución del procedimiento
   C) Prejudicialidad de la jurisdicción penal

5. EFECTOS DE LA CADUCIDAD

6. VALIDEZ DE LO ACTUADO EN EL PROCEDIMIENTO CADUCADO

PRESCRIPCIÓN

1. BREVE APUNTE HISTÓRICO

Históricamente, la prescripción en el derecho administrativo sancionador pasó por una «etapa de oscuridad», hasta la década de los años 70. Se defendía entonces que la persecución de las infracciones administrativas era imprescriptible.

Fue la STS de 9 de marzo de 1972 la que, con carácter general y ante la ausencia de normativa específica en la LPA (1958) a la sazón vigente, consideró aplicable al procedimiento sancionador el régimen de prescripción de las faltas del Código Penal. Se superó así «felizmente» (en palabras de la STS de 2 de febrero de 1988) aquella época oscura.

Más adelante fue matizándose la normativa aplicable supletoriamente a la prescripción en el régimen sancionador. La STS de 14 de diciembre de 1988 señala los siguientes niveles:

1) En primer lugar, los plazos que la propia normativa administrativa prevea en otras materias.
2) Subsidiariamente, los plazos del Código Penal, pero distinguiendo entre la mayor o menor gravedad de las infracciones.

Con posterioridad, y hasta el reconocimiento explícito de la prescripción de las infracciones y sanciones en la Ley 30/1992, con establecimiento de los plazos correspondientes, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sufrió algunos vaivenes en lo relativo a los plazos de prescripción aplicables a falta de previsión legal. Como botón de muestra es bien significativa la STS (Sala especial del art. 61 de la LOPJ) de 6 de abril de 1990. Tras exponer las dos líneas interpretativas del Tribunal Supremo (aplicación del plazo de prescripción de las faltas o aplicación del plazo en función de la trascendencia del ilícito administrativo perseguido y de la gravedad de la correlativa sanción a imponer), se decanta por aplicar en todo caso el plazo de dos meses previsto para las faltas, argumentando que esta doctrina:

> [...] es expresión de un línea jurisprudencial apoyada en el artículo 25.1 de la Constitución Española y acorde con los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad y de las que son muestra las SS. 28 enero y 18 mayo 1986, que recuerdan el principio de seguridad implícito en la institución de la prescripción, al no distinguir entre el carácter leve o grave de las infracciones administrativas, allí donde el legislador no ha establecido un plazo especial de prescripción; conclusión esta más armonizable no sólo con lo normado en el precepto citado de la Constitución Española, sino también con la vieja norma del artículo 603 del Código Penal, cuya vigencia y alcance es recordada por la S. 17-6-1974, al no poder olvidarse que la correcta aplicación de los principios penales al campo sancionatorio administrativo exige tener en cuenta los necesarios matices nacidos del campo de las relaciones jurídico-administrativas sometidas primariamente al Derecho Administrativo como derecho común de la Administración Pública.

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY 30/1992

El artículo 132 de la Ley 30/1992, titulado "Prescripción", dice literalmente:

1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

A) Competencia constitucional para regular la prescripción en los procedimientos sancionadores

1. El procedimiento administrativo común se contempla por la Constitución (art. 149.1.18) como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado. A diferencia de lo relativo al régimen jurídico de las Administraciones públicas, donde la competencia estatal se reduce a establecer las «bases» permitiendo su «desarrollo» por las Comunidades Autónomas, el procedimiento administrativo común previsto en la Ley 30/1992 es «de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa» (véase la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, § 2).

2. El Tribunal Constitucional ha avalado las anteriores afirmaciones. La STC 23/1993 declara:

> La Constitución, en su artículo 149.1.18, emplea diversas técnicas de distribución competencial, y de reserva de competencias al Estado. El precepto reserva al Estado las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». Pero no emplea el mismo criterio (distinción entre bases y desarrollo) al reservar *in toto* al Estado la competencia sobre «procedimiento administrativo común». Es ésta, pues, una competencia exclusiva del Estado, y no reducida al establecimiento de bases o normas básicas.

Y añade que el sentido querido por el artículo 149.1.18 de la Constitución, se justifica en la necesidad de que las garantías mínimas del procedimiento que redundan en un beneficio de los administrados, jueguen por igual para todos los españoles.

3. El artículo 132 de la Ley 30/1992 se encuentra ubicado en el Título IX, Capítulo I (Principios de la potestad sancionadora). Y, la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 (§ 14) dice:

> El Título IX regula los **principios básicos** a que debe someterse **el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración** y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del Texto Constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia. [...]
>
> **Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución** y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el

establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias.

4. El Tribunal Constitucional (STC 98/2001) ha matizado, no obstante, respecto de los procedimientos *ratione materia* que:

> Cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.

Desde esta perspectiva, la regulación sobre la prescripción en la Ley 30/1992 ha de estimarse como una garantía mínima de los ciudadanos, o como un principio básico que garantiza un tratamiento común a todos los administrados, sea cual fuere el lugar de España en el que se encuentre la Administración actuante. En suma, la regulación de la prescripción establecida en el artículo 132 es de aplicación directa a todos los procedimientos administrativos sancionadores y no por vía de supletoriedad (salvo lo dispuesto expresamente en el apartado 1 del propio art. 132), al tratarse de competencia estatal exclusiva y plena. Tampoco procede, por tanto, su «desarrollo» por la normativa autonómica al no tratarse de «bases».

B) Reserva de ley

El párrafo 1 del artículo 132 ha congelado el rango en cuanto a la regulación de esta materia.

El artículo 25.1 de la Constitución consagra, cualquiera que sea el ámbito de manifestación del *ius puniendi* del Estado (penal o administrativo), el principio de reserva de ley en materia sancionadora. Pues bien, mientras que el Tribunal Supremo consideró inicialmente que el tratamiento del instituto de la prescripción, como parte del tratamiento normativo integral del ilícito administrativo, venía sometido al principio de legalidad *stricto sensu*; es decir, sólo podía ser regulado por ley (STS de 19 de octubre de 1983), el Tribunal Constitucional relajó esta exigencia hasta llegar a afirmar que del artículo 25.1 de la Constitución no se deriva inequívocamente una reserva de ley para la regulación del plazo de prescripción de las sanciones administrativas (STC 29/1989).

Sin embargo, el legislador ha optado por devolver la reserva de ley a todo el tratamiento normativo de la prescripción. A partir de lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Ley 30!1992, queda claro que solo por "ley" podrá regularse todo lo relativo a la prescripción de infracciones y sanciones; ello sin perjuicio de que los reglamentos anteriores a la vigencia de la LRJPAC no vengan afectados por esta reserva de ley, pues no puede atribuirse a la misma carácter retroactivo.

C) Supletoriedad del artículo 132 de la Ley 30/1992

Artículo 132, apartado 1.º

Claramente, el párrafo 1 del artículo 132 de la Ley 30/1992 advierte sobre su carácter supletorio. Sólo se aplicarán los plazos de prescripción previstos en el artículo 132.1 de la Ley 30/1992 si las leyes sectoriales sobre potestad sancionadora no fijan otros distintos.

1. ¿Es posible que una ley autonómica sectorial imponga la imprescriptibilidad de una infracción o sanción? Si tenemos en cuenta la utilización de términos imperativos del artículo 132.1 (las infracciones y sanciones «*prescribirán*»), podemos concluir que el legislador estatal no permite la imprescriptibilidad en esta materia. La Ley 30/1992 convierte en «disponible» el plazo de prescripción pero impide el «no plazo». Abunda a favor de este planteamiento la concepción de la prescripción como una garantía común e ineludible de los ciudadanos, como un principio básico del procedimiento sancionador. Recuérdese que la imprescriptibilidad de las infracciones administrativas es una etapa «felizmente superada» (SSTS de 5 de octubre de 1987 y 2 de febrero de 1988).

Por lo demás, si el legislador estatal hubiera querido permitir la imprescriptibilidad en las legislaciones sectoriales, le hubiera bastado con decir: *Las infracciones y sanciones «podrán o no prescribir» según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.*

Una norma autonómica que estableciese la imprescriptibilidad de infracciones o sanciones sería inconstitucional por violación de una competencia estatal.

En Derecho Penal la regla es la prescripción de delitos y penas, a salvo ciertos delitos de suma gravedad (genocidio y otros), en los que se pretende enviar un mensaje a todo el mundo de que el Estado no perdonará jamás esos crímenes. En el derecho administrativo sancionador no es posible establecer una comparación al respecto; máxime si tenemos en cuenta que es un derecho de segundo grado en la aplicación del *ius puniendi*, al que se reservan los ilícitos de menor reproche.

El establecimiento de plazos de prescripción desproporcionados (p. ej., 50 años) es equiparable a la imprescriptibilidad.

2. ¿Podría el Estado determinar, dentro de su ámbito, que una infracción o sanción fuera imprescriptible? En tal caso no habría invasión competencial alguna. Ahora bien, no parece aceptable, por lealtad constitucional, que el legislador estatal fije los principios del procedimiento sancionador para todos menos para él. Los límites competenciales también vinculan al Estado en el sentido de que si tiene competencia para determinar el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), una vez fijado dicho procedimiento, el Estado podrá modificarlo por su propia competencia cuando lo estime conveniente, pero hasta entonces, hasta que lo cambie para todos, no puede establecer exclusivamente para sí excepciones a las normas que él mismo ha establecido como comunes. Podrían también aplicarse al caso los principios de seguridad jurídica y no arbitrariedad.

3. ¿Puede ser imprescriptible la reparación y demás consecuencias accesorias a la infracción? Cuestión distinta es la imprescriptibilidad de las consecuencias accesorias a la infracción cometida (p. ej., la reposición al estado anterior). No se trata de sanciones, aunque puedan en algunos casos suponer para el administrado un gravamen superior. No les es aplicable, por tanto, lo anteriormente expuesto.

Artículo 132, apartados 2.º y 3.º

El legislador ordinario, a diferencia del expreso régimen de subsidiariedad que establece en el apartado 1 del artículo 132 de la Ley 30/1992, no hace lo mismo respecto

de los demás apartados del precepto, que regulan el inicio del cómputo del plazo de prescripción (desde el día en que la infracción se hubiere cometido) y la interrupción y reanudación de la prescripción tanto de infracciones como de sanciones. La regulación de estos extremos, que bien pueden tomarse como principios básicos, es de aplicación directa y no por vía de supletoriedad, al tratarse de competencia estatal.

No obstante, puede también sostenerse que, por razón de coherencia, ha de darse a todo el artículo 132 el mismo tratamiento. La cláusula inicial de remisión «a lo dispuesto en las leyes que las establezcan» podría ser concebida como una cláusula general que afecta a todo el contenido del precepto (no sólo a los plazos de prescripción, sino también al inicio de su cómputo y a su interrupción). A partir de este planteamiento, cualquiera de las previsiones establecidas sobre la prescripción en la LRJPAC, habría de ceder ante la más específica regulación de un sector concreto.

D) Naturaleza de la prescripción: sustantiva o procedimental

Actualmente no es de recibo condicionar en modo alguno la prescripción a la presunción de abandono o a la desidia o dejadez en el actuar de la Administración. Esta concepción ha sido superada por el artículo 132 de la Ley 30/1992 que hace depender la prescripción de circunstancias puramente objetivas. La única referencia subjetiva no es a la Administración, sino al presunto responsable por cuanto el transcurso del tiempo sin actividad dará lugar a la prescripción, salvo que la paralización fuera imputable al presunto infractor. Se infiere de lo expuesto la naturaleza sustantiva de la prescripción (STS de 21 de mayo de 2009).

E) Retroactividad favorable

1. ¿Pueden aplicarse retroactivamente las normas sobre prescripción? Sí. La naturaleza sustantiva de la prescripción justifica su aplicación retroactiva *in bonus* (art. 128.II de la LRJPAC y STS de 21 de mayo de 2009).

2. Una norma que excluyese la retroactividad *in bonus* de la prescripción sería contraria al principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE.

F) Aplicación de oficio

a) Por la Administración

La prescripción es aplicable de oficio por la Administración a lo largo de todas las fases del expediente administrativo, sin necesidad de que el interesado la invoque; incluso cuando su procedencia se desprenda de las actuaciones previas, en cuyo caso ni siquiera se incoará el procedimiento puesto que la autoridad administrativa competente acordará de oficio la «no procedencia de iniciar el procedimiento sancionador» (art. 6.1 del RD 1398/1993).

b) Por los tribunales

La prescripción es igualmente apreciable de oficio en cualquier instancia judicial y también en casación. SSTS de 26 de mayo de 1999:

> Aunque esta cuestión *[aplicación del plazo de prescripción]* no fue alegada en la instancia, no

> es menos cierto que la apreciación de oficio en materia sancionadora no ofrecería obstáculo alguno para su apreciación de oficio en vía de recurso, que incluso alcanza a la posibilidad de hacerla en casación sin que ello constituya un quebranto de la prohibición de promover en ella cuestiones nuevas, puesto que con ello hace referencia a la condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder sancionador de la Administración conforme al principio de legalidad y cabe señalar además, que no es este aspecto de derecho dispositivo sino necesario y sometido a límites obligatorios para el Estado,

Pueden verse también las SSTS de 10 de mayo de 2001 y 23 de abril de 2007.

1. ¿Se vulnera el principio de congruencia? No. Al aplicar de oficio la prescripción no se exceden los límites de lo pedido: anulación de la resolución impugnada. Además el derecho a la tutela judicial efectiva exige de los tribunales la revisión de oficio de aquellos defectos y circunstancias de naturaleza *ius cogens* que incidan en la legalidad de la resolución. SSTS de 8 y 24 de marzo de 2000:

> La jurisprudencia de este Tribunal (sentencias de 25 de octubre de 1988, 3 de diciembre de 1997, etc.) señala que la apreciación por la Sala de la prescripción de la infracción, aun sin aducirse por el recurrente, no incide en el vicio de incongruencia, puesto que «de una parte la decisión judicial no rebasa el límite de lo postulado –anulación de la resolución recurrida–, y, de otra, porque la Sala puede y debe revisar de oficio aquellos defectos y circunstancias que incidan en la legalidad de la resolución, pues no se compadecería con el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido como derecho fundamental en el artículo 24 de la Constitución, una declaración que obviase tal circunstancia, apreciada por la Sala al enjuiciar el tema sometido a su decisión, ya que el principio *iura novit curia* legitima para una decisión como la efectuada que tiene su origen en una norma jurídica de inexcusable observancia, sobre todo moviéndonos en el campo del Derecho administrativo sancionador; todo ello con independencia, además, de que la prescripción deja sin soporte jurídico el acto sancionador que, simplemente, por tal evento, pierde su ajuste jurídico».

2. ¿Se vulnera el principio de contradicción si no se da previa audiencia al respecto a la Administración? No. Someter previamente a las partes la existencia de prescripción para ser oídas al respecto es, sin la menor duda, lo más respetuoso con el derecho de audiencia bilateral; ahora bien, la omisión de tal trámite (art. 33.2 de la LJCA) antes de apreciar de oficio la prescripción no implica, necesaria e ineludiblemente, la nulidad de la sentencia. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras muchas, en sus sentencias de 22 de julio de 1988, 12 de septiembre de 1988, 25 de octubre de 1988, 18 de noviembre de 1988, 16 de mayo de 1989 y 5 de junio de 1989, en las que alude al artículo 43.2 de la LJCA de 1956, que es el precepto que se corresponde con el 33.2 de la vigente LJCA de 1998.

3. La alegación tardía de prescripción por el inculpado ¿es una cuestión nueva que ha de reputarse extemporánea o desviación procesal? No. Si la prescripción puede y debe apreciarse de oficio por los tribunales, resulta incoherente inadmitir su alegación por la parte demandante en cualquier momento del proceso, permitiendo de esa forma que sea objeto de controversia y debate (STS 26 de noviembre de 1996). Al menos debería aceptarse tal alegación como una noticia para que el tribunal la aplicase de oficio. La STS de 16 de abril de 1984 señala que, en realidad, no se trata de un «hecho o cuestión nueva», sino de una «alegación nueva». STS de 26 de noviembre de 1996 (fj 2):

> [...] Se opone por el Sr. Abogado del Estado, con carácter previo, la causa de inadmisibilidad [...] al introducirse en la demanda rectora de este proceso una cuestión nueva, no suscitada en vía administrativa, con lo que se olvida la naturaleza revisora de esta jurisdicción, pero aparte de que de existir tal defecto constituiría una desviación procesal no encuadrable en el precitado precepto, es lo cierto que ese motivo de oposición no puede prosperar por las dos

consideraciones siguientes: a) porque una conocida y reiterada doctrina jurisprudencial, de la que son exponente, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 marzo 1973 (RJ 1973\1354), 7 mayo 1976 (RJ 1976\2550), 25 enero 1980 (RJ 1980\195) y 17 enero 1985 (RJ 1985\229), interpretando lo dispuesto en el artículo 69, párrafo uno, de la Ley en un principio citada, ha declarado que *existe una neta distinción entre cuestión nueva y los motivos que por el demandante se puedan invocar frente al acto recurrido, aunque éstos no se hubieran hecho valer ante la Administración, señalando así una clara diferencia entre las pretensiones de las partes, en este caso la anulación del acto que se combate, y las razones y fundamentos alegados para demostrar la infracción, y consiguientemente, alcanzar lo pedido*; y b) de forma constante *el Tribunal Supremo viene sosteniendo el criterio de que la prescripción de las infracciones administrativas es cuestión de orden público, que ha de ser inexcusable conocimiento y obligada observancia de los Tribunales, que deberán declararla de oficio, sin necesidad de que se alegue por el sujeto pasivo*, ya que como es bien sabido el Derecho administrativo sancionador se inspira en los mismos principios que el Derecho penal, y, por ello, la circunstancia de que la infracción perseguida no haya prescrito constituye una condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder sancionador de la Administración (Sentencias de 12 septiembre y 5 diciembre 1988 [RJ 1988\6615 y RJ 1988\9320] y 16 mayo y 7 julio 1989 [RJ 1989\3694 y RJ 1989\5338]), y *siendo así, si la prescripción debe ser apreciada de oficio, mal podrá reputarse inadmisible la alegada por la parte demandante, que de esa forma permite que sea objeto de controversia en el proceso.*

La doctrina del Tribunal Supremo no ha sido, en absoluto, pacífica en esta cuestión. En ocasiones ha considerado que la alegación de prescripción en el recurso de apelación no podía ser examinada porque era una «cuestión nueva» y, por tanto, «extemporánea» (p. ej., SSTS 29 de octubre de 1996, 22 de enero de 1999 y 31 de diciembre de 2002).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha venido a apoyar la tesis de que no se trata de cuestiones nuevas cuyo examen pueda ser obviado por los tribunales. La STC 58/2009 trata el caso de la caducidad del expediente sancionador alegada en el acto del juicio abreviado, cuyo examen rechazó el juzgado al estimar que se trataba de una cuestión nueva, no planteada ni propuesta a la Administración con anterioridad, y que se producía desviación procesal. El Tribunal Constitucional concluye que la decisión del juzgado de no pronunciarse sobre el fondo de la caducidad del expediente sancionador vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. La citada STC 58/2009, declara al respecto (fj 4):

a) En primer término resulta incontrovertible que, al alegar en el acto de la vista oral de su recurso contencioso-administrativo la caducidad del expediente sancionador, la mercantil recurrente no alteró sustancialmente los términos de su pretensión inicial, tal y como ésta quedó fijada en el escrito de demanda contenciosa o, ya antes, en las alegaciones formuladas en vía administrativa oponiéndose a la sanción anunciada en el acto de incoación del expediente, sino que se limitó a introducir un motivo nuevo de impugnación de la resolución administrativa recurrida.

Las actuaciones remitidas a este proceso constitucional ponen de relieve, en efecto, que no se ha producido en la vía judicial alteración alguna de los hechos controvertidos en la vía administrativa (infracción por la contratación de un inmigrante en situación ilegal); ni se ha alterado sustancialmente la pretensión deducida en el escrito inicial de demanda (anulación de la sanción impuesta); ni se ha modificado, en fin, el acto administrativo impugnado que delimita el objeto del proceso (la resolución sancionadora de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid). No existe, por tanto, en contra de lo que afirma la sentencia recurrida, discordancia objetiva alguna entre lo discutido en la vía administrativa y lo interesado en vía jurisdiccional. Lo único que se ha producido en el curso del proceso contencioso-administrativo, concretamente en el acto de la vista oral, es la ampliación de los motivos jurídicos en los que la recurrente fundamentaba su pretensión anulatoria al añadir a la falta de motivación de la resolución administrativa, a la vulneración de la presunción de inocencia y a la indefensión aducidas en su escrito de demanda contenciosa la alegación relativa a la caducidad del expediente sancionador por el transcurso de más de seis meses desde su incoación hasta la notificación de su resolución.

b) En segundo lugar, esa actuación procesal de la recurrente está amparada en la literalidad tanto del art. 56.1 LJCA, que permite alegar en la demanda cuantos motivos procedan para fundamentar las pretensiones deducidas, «hayan sido o no planteados ante la Administración», como en lo dispuesto en el art. 78.6 LJCA, cuando establece que «la vista comenzará con "exposición por el demandante de los fundamentos de lo que pida o [con] ratificación de los expuestos en la demanda"», de modo que los motivos de su pretensión no tienen por qué coincidir forzosamente con los expuestos previamente en la demanda.

c) En tercer lugar, el mencionado comportamiento procesal de la recurrente nada tiene de negligente, como sin embargo le ha reprochado el órgano judicial, puesto que, según con acierto pone de manifiesto el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, con arreglo al esquema diseñado por la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, y como quiera que en el procedimiento abreviado el recurso se inicia por demanda, nada tiene de extraño que la demandante, en el acto de la vista, y una vez que le fue puesto de manifiesto el expediente administrativo remitido por la Administración demandada, decidiera sumar a los motivos de impugnación ya razonados en su escrito de demanda la caducidad del expediente por transcurso del plazo legal para resolver. De hecho así lo autoriza expresamente también el art. 78.4 LJCA, cuando señala que «recibido el expediente administrativo, el Juez lo remitirá al actor y a los interesados que se hubieren personado para que pueda hacer alegaciones en el acto de la vista».

d) Finalmente, el que la mercantil recurrente alegara la caducidad en el acto de la vista y no antes en la vía administrativa nada tiene de irregular ni, menos aún, genera tampoco a la Administración ninguna situación de indefensión material, capaz de justificar su marginación en la resolución del recurso contencioso-administrativo interpuesto. De un lado porque, como certeramente ha advertido el Ministerio Fiscal, en el presente asunto, en el que la Administración había rebasado el plazo máximo para dictar y notificar la correspondiente resolución en apenas unos días, difícilmente la mercantil recurrente pudo denunciar la caducidad del expediente antes de recibir la notificación de la resolución. Como también es incontrovertible que, cuando lo hizo, ya nada cabía alegar ante la Administración al haber agotado la resolución dictada la vía administrativa y, en consecuencia, sólo permitía el acceso directo a la jurisdicción. Y concluyentemente, de otro, porque la caducidad es por definición una circunstancia fáctica perfectamente conocida o, en todo caso, de fácil comprobación para la Administración que, por lo mismo, hasta debe ser apreciada de oficio.

G) Regla general del cómputo de los plazos de prescripción: *«de fecha a fecha»*

Cuando de prescripción se trata, los plazos establecidos lo son normalmente por meses o años. Tradicionalmente, en todos los sectores de nuestro ordenamiento jurídico, el cómputo de los plazos señalados por meses o años se ha venido haciendo «de fecha a fecha», sin exclusión de los días inhábiles, tal y como señala el artículo 5.1 del Código Civil.

En el ámbito administrativo existe una reiterada doctrina jurisprudencial que señala que «si un mes comienza a contarse en determinada fecha, en la misma del mes siguiente comenzará un nuevo mes, o sea, que el último día del plazo es el inmediatamente anterior» (SSTS de 4 de marzo de 1980, 23 de diciembre de 1980, 27 de enero de 1986, 21 de diciembre de 1987, 9 de marzo de 1988, 28 de julio de 1989 y 4 de marzo de 1992). De esta forma, en los plazos fijados en meses o años, el cómputo «de fecha a fecha» significa que el último día del plazo se corresponderá, en el mes o año correspondiente, con el guarismo o cifra anterior a la del día inicial.

Por lo demás, el cómputo «de fecha a fecha» tiene dos precisiones en la determinación del día final (art. 48.2 y 3 de la LRJPAC): a) si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquél en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes; b) cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

1. Cómputo desde el día de la comisión de la infracción. Termina en el día en el mes o año

correspondiente, coincidente con el guarismo o cifra anterior a la del día inicial. Ejemplo: si la infracción se comete el 1 de enero de 2009 (y si el plazo de prescripción son tres meses), el último día para poder perseguir la infracción es el 30 de abril de 2009. El día 1 de mayo de 2009 la infracción estaría prescrita.

2. Cómputo tras interrumpirse la prescripción. Es lo que se llama prescripción interna. Una vez interrumpida la prescripción, vuelve a reanudarse el plazo si el procedimiento estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable (art. 132.2 y 3).

Cuando en la prescripción inciden plazos que comienzan a contarse tras la comunicación de alguna actuación, el *dies a quo* en el cómputo de los plazos por meses o años es, por imperativo legal (art. 48.2 de la LRJPAC), el siguiente al de la notificación o publicación del acto. El *dies ad quem* del plazo, según una pacífica línea jurisprudencial de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, nacida durante la vigencia de la LPA de 1958, coincidirá, en el mes correspondiente, con la cifra del mismo día de la notificación. La STS de 4 de marzo de 1980 lo explicaba así:

> [...] el plazo del mes a contar de la notificación o publicación del acto con los requisitos a que se refiere el 59 de la LPA [de 1958], ha de acomodarse a las nuevas exigencias que impone el nuevo sistema de cómputo establecido por el artículo 5 número 1 del texto articulado del título preliminar del Código Civil con apoyo en la Ley de Bases de 17 de marzo de 1973 al preceptuar que «si los plazos estuviesen fijados por meses o años se computarán de fecha a fecha ...», con lo que se logra uniformidad en una cuestión que había sido polémica y de gran trascendencia, eliminando, además, el problema de la duración de los meses, al instaurar el sistema de los meses naturales, que deben contarse como enteros, esto es, su cómputo ha de hacerse de fecha a fecha, lo que quiere decir que si un mes empieza a contarse en determinada fecha, en la misma del mes siguiente comenzará un nuevo mes, o sea que el último día del plazo es el inmediatamente anterior, o lo que es igual que la fecha final (o guarismo que la representa) viene referida al día en que se produjo la notificación del acto o disposición.

Ejemplo: El día 1 de febrero de 2009 se notifica la incoación del procedimiento. Ese mismo día se interrumpe la prescripción. Al día siguiente, 2 de febrero, comienza el cómputo del mes de paralización que terminaría el 1 de marzo. Y el 2 de marzo sería el primer día del nuevo período de prescripción que, si es de tres meses, se cumpliría al finalizar el día 1 de junio. El 2 de junio de 2009, la infracción habría prescrito.

3. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES

A) Los plazos aplicables

1. ¿Qué plazo de prescripción se aplica cuando la infracción inicialmente imputada se degrada?

Situaciones:

1.1. Prescripción extraprocedimental. Al Sr. X se le incoa un procedimiento sancionador por falta grave. La falta grave no había prescrito al tiempo de iniciarse el procedimiento. Finalmente se le impone sanción por falta leve. La falta leve sí había prescrito al tiempo de iniciarse el procedimiento.

Solución: Si la infracción final (leve) ya había prescrito antes de iniciarse el

procedimiento, para determinar el plazo prescriptivo aplicable (desde la comisión del hecho hasta la incoación del expediente) debemos atender a la verdadera naturaleza de la infracción (leve, grave o muy grave). STS (Sala 2.ª) 311/2007, de 20 de abril.

1.2. Prescripción intraprocedimental. Al Sr. X se le incoa un procedimiento sancionador por falta grave. Al tiempo de iniciarse el procedimiento no había transcurrido tiempo suficiente para que hubiera prescrito ni una falta grave ni una leve. El instructor propone la imposición de sanción por falta grave, y el órgano sancionador impone una sanción por falta leve. Durante la tramitación del procedimiento no se habría producido la prescripción de la falta grave, pero sí la prescripción interna de una falta leve.

Solución: Si la infracción final (leve) no había prescrito antes de iniciarse el procedimiento, aunque sí hubiera prescrito durante la tramitación del mismo, para determinar el plazo prescriptivo aplicable (durante la paralización intraprocedimental) debemos atender a la naturaleza de la infracción inicialmente imputada (en este caso, grave). En atención a la «seguridad jurídica» y al «principio de confianza», el plazo de prescripción aplicable será el correspondiente al título de imputación inicial (infracción de mayor gravedad), aunque finalmente el hecho se sancione como infracción más leve. Esta es la solución que reiteradamente ha impuesto la Sala 2.ª del Tribunal Supremo en la órbita penal, al considerar que, aunque la acusación inicial por delito acabe siendo sancionada como falta, sólo podrán ser tomados en consideración a efectos de prescripción los plazos correspondientes al delito. STS (Sala 2.ª) 537/2005, de 25 de abril.

2. ¿Qué plazo de prescripción se aplica cuando concurren en un procedimiento infracciones conexas de diferente gravedad?

En los casos en que es imperativo el enjuiciamiento conjunto y simultáneo de infracciones de diferente gravedad, no cabe apreciar la prescripción autónoma de alguna de ellas, aplicando diferentes plazos de prescripción. El plazo aplicable será común para todas ellas y se corresponderá con el de la infracción de mayor gravedad. SSTS (Sala 2.ª) 242/2000, de 14 de febrero; 1444/2003, de 6 de noviembre; 592/2006, de 28 de abril; y 311/2007, de 20 de abril.

Si se llegase a estimar finalmente, en sede administrativa o jurisdiccional, que no procede sanción por la infracción más grave, ya no habrá razón alguna para hacer depender la prescripción de las infracciones conexas más leves del plazo de prescripción de la más grave. A aquéllas les serán entonces de aplicación sus propios plazos de prescripción. La STS (Sala 2.ª) de 13 de julio de 2004 admite que, cuando se trata de delitos conexos, hay que considerar a todos ellos como una unidad, de manera que mientras el delito más grave no prescriba, tampoco puede prescribir el delito con el que está conectado. Ello no obstante, señala (fj 3.2) que, «al haberse dictado sentencia absolutoria sobre el delito de estafa, que repetimos es el más grave, ya no cabe hablar de la prórroga del plazo de prescripción en función de esta circunstancia, por lo que los plazos señalados habrá que aplicarlos, como ha hecho correctamente la Sala sentenciadora, sobre los delitos menos graves, que evidentemente están prescritos».

3. Controversias por razón del inicio del cómputo

Mientras que el artículo 132 de la Ley 30/1992 fija el inicio del plazo de

prescripción de las infracciones «desde el día en que se hubiera cometido», otras normas sectoriales fijan dicho momento inicial «desde que se manifiesten signos externos de la infracción» (art. 60.3, Ley 21/2003 de Navegación Aérea); o « a partir de la fecha en que el consejo rector tuvo conocimiento de su comisión y, en todo caso, al año de haberse cometido» (art. 29.2, Ley balear 1/2003, de Cooperativas); o «desde que la Administración tiene conocimiento de la infracción» (art. 57.2, Ley catalana 11/2009, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas).

¿Son admisibles estas alteraciones, tanto en la legislación estatal como en la autonómica respecto de lo prevenido en el procedimiento común?

Puede estimarse que estas normas sectoriales son aplicables sin problema alguno por el principio de especialidad y por derogación tácita (en el caso de las normas sectoriales estatales) de la normativa común.

También puede sostenerse, respecto de la normativa autonómica, que infringe la competencia estatal exclusiva en esta materia y, desde esta perspectiva, es inconstitucional. Por lo que atañe a la propia legislación estatal que difiere de lo establecido para el procedimiento común, no cabría hablar de inconstitucionalidad por invasión de competencias, pero sí de deslealtad constitucional, toda vez una vez fijadas las garantías básicas del procedimiento sancionador en la ley de procedimiento administrativo común, puede cambiar cuando considere oportuno dicha ley, pero hasta entonces tendrá que respetar esas normas comunes que ha impuesto al resto de administraciones. La STS de 10 de mayo de 2002 insiste en que «la jurisprudencia de esta Sala, en Sentencia de 20 de marzo de 1992 ya ha declarado que el día *a quo* para la prescripción de las faltas administrativas o disciplinarias se produce desde la comisión de dichas faltas y no desde el conocimiento de las mismas por la Administración».

Véase al respecto cuando se expuso *ut supra* en el apartado *A) Competencia constitucional para regular la prescripción en los procedimientos sancionadores.*

4. Controversias por razón de la modalidad de la infracción y su tipificación

a) Infracciones permanentes. Infracciones administrativas permanentes son aquellas cuya realización típica se prolonga en el tiempo. La acción u omisión descrita por el tipo sancionador persiste a lo largo de un tiempo (por ejemplo, «ejercer» una actividad sin licencia o «incumplir» un requerimiento o una determinada obligación). No deben confundirse con los ilícitos de ejecución instantánea que, no obstante, generan un estado de cosas que se prolonga en el tiempo (construcción de un muro sin licencia).

La STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) de 20 de noviembre de 2007 considera como infracciones permanentes «aquellas conductas antijurídicas que persisten en el tiempo y no se agotan con un solo acto, determinando el mantenimiento de la situación antijurídica a voluntad del autor, caso del desarrollo en el tiempo de actividades sin las preceptivas autorizaciones y otros supuestos semejantes». La conducta punible, en este tipo de infracciones, es constitutiva de un único ilícito, pero se mantiene durante un espacio prolongado de tiempo por la persistencia de la voluntad del sujeto que, en cualquier momento, puede poner fin a la misma.

El cómputo para la prescripción comienza en estos casos desde el cese de la actividad ilegal o desde que se eliminó la situación ilícita.

b) Infracciones de estado. En ellas, el tipo normativo describe la producción de un estado antijurídico, no su mantenimiento. La consumación es instantánea, aunque sus efectos se prolonguen en el tiempo (construcción de un muro sin autorización en la zona de servidumbre de vigilancia litoral, «la ejecución» de obras clandestinas o abusivas de alumbramiento de aguas subterráneas). El cómputo de la prescripción comienza desde la consumación de la infracción, con independencia de que sus efectos perduren.

Para discernir, en fin, si estamos ante una infracción permanente o ante una infracción de estado, habrá que acudir a la acción típica que constituye la conducta infractora y comprobar si dicho comportamiento se puede prolongar en el tiempo o lo que se prolonga son solamente sus efectos. Lo que determina la naturaleza de la infracción (si es «permanente» o es «de estado») es la redacción del tipo sancionador.

c) Infracciones continuadas. El artículo 4.6 del RD 1398/1993 define como infracción continuada «la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión». Se asemejan a las infracciones permanentes en que la producción del resultado dañoso se desenvuelve prolongadamente en el tiempo, pero se distinguen de aquéllas en que la infracción continuada no entraña la comisión de un único ilícito, sino de una pluralidad de ellos homogéneos entre sí.

La infracción continuada requiere, siempre, la realización de una pluralidad de acciones. De ahí que, cuando una sola acción dé lugar a una situación antijurídica que se prolonga en el tiempo, podremos estar ante una infracción permanente o, en su caso, ante una infracción de estado, pero nunca ante una infracción continuada.

El comienzo del cómputo para la prescripción de las infracciones continuadas se concreta en el día que se realizó la última infracción. Por excepción, cuando la legislación sectorial determine que estas infracciones tendrán carácter independiente y deberán sancionarse aisladamente, la prescripción comenzará a correr a partir de la fecha de comisión de cada una de ellas.

d) Infracciones de pluralidad de actos o complejas. Las infracciones de pluralidad de actos o complejas vienen estructuradas tomando varias acciones a realizar como integrantes del tipo. La infracción no se consuma hasta que se han realizado todas las acciones que dan lugar al comportamiento definido en la norma, de manera que la prescripción no puede comenzar hasta que se ha realizado la última acción y se consuma la infracción.

Ejemplo de infracción compleja podría ser la prevista en el artículo 116.1.*c)* de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (Ley 27/1992, de 24 de noviembre), que tipifica como infracción grave:

> «La realización, sin el debido título administrativo conforme a esta Ley, de cualquier tipo de obras o instalaciones en el ámbito portuario, así como el aumento de la superficie ocupada o del volumen o de la altura construidos sobre los autorizados, siempre que se hubiera

desatendido el requerimiento expreso de la Autoridad Portuaria para la cesación de la conducta abusiva o que, habiéndose notificado la incoación de expediente sancionador, se hubiere persistido en tal conducta».

La norma prevé la adición de sucesivos actos para incurrir en el tipo infractor: a) realizar obras o instalaciones sin título y b) desatender el requerimiento de la Autoridad Portuaria para que cese tal conducta o persistir en ella tras ser notificado de la incoación de expediente sancionador.

La infracción no se consuma hasta que se han realizado todas las acciones que dan lugar al comportamiento definido en la norma, de manera que la prescripción no puede comenzar hasta que se ha realizado la última acción y se consuma la infracción.

e) Infracciones de hábito. La infracción de hábito se caracteriza porque las diferentes acciones típicas que dan lugar a su nacimiento, aisladamente consideradas, no están sancionadas por la ley, sancionándose únicamente su repetición.

Ejemplo de infracción de hábito puede ser la prevista en el artículo 53.*m)* de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 32/2003, de 3 de noviembre), donde se tipifica como infracción muy grave «el incumplimiento reiterado de la obligación de mantener los niveles de calidad establecidos para la prestación de los servicios». Un solo incumplimiento es impune.

El problema es cómo determinar cuándo se produce reiteración. Una interpretación gramatical lleva a considerar que dos comportamientos repetitivos serían suficientes para entender que hay reiteración, toda vez que «reiterar» significa «volver a hacer lo que se había hecho». Otra cosa es la «habitualidad» que exige una mayor continuidad en la repetición del comportamiento ilícito y cuyo referente normativo lo encontramos en el artículo el artículo 94 del Código Penal que, aunque sea para señalar quién es reo habitual a efectos de suspensión y sustitución de penas, ofrece una pauta legal para concretar la habitualidad en tres acciones o comportamientos reiterativos.

Por lo demás, es exigible una cierta proximidad temporal entre una y otra acción para poder computar la primera como parte del tipo. El límite temporal ha de ser que, desde la comisión de la primera acción (impune) no haya transcurrido el plazo de prescripción de la infracción tipificada.

f) Concurrencia de proceso penal y procedimiento administrativo sancionador. Cuando un comportamiento pueda tipificarse como ilícito penal y también administrativo, la potestad sancionadora de la Administración queda entonces subordinada a la actuación punitiva de los órganos jurisdiccionales penales. Dice el artículo 7 del RD 1398/1993:

Artículo 7. Vinculaciones con el orden jurisdiccional penal.

1. En cualquier momento del procedimiento sancionador en que los órganos competentes estimen que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto de la comunicación.

En estos supuestos, así como cuando los órganos competentes tengan conocimiento de que se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, solicitarán del órgano judicial comunicación sobre las actuaciones adoptadas.

2. Recibida la comunicación, y si se estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder, el

> órgano competente para la resolución del procedimiento acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial.
>
> 3. En todo caso, los hechos declarados probados por resolución judicial penal firme vinculan a los órganos administrativos respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Para determinar el día inicial de la prescripción, hay que atender a la concreta legislación sectorial aplicable, puesto que, ante la existencia de un proceso penal en curso por los mismos hechos, en determinadas materias se exige la no iniciación de actuaciones administrativas o su inmediata paralización, mientras que en otros sectores –como sucede, por ejemplo, en materia de tráfico y seguridad vial–, la Administración está obligada a iniciar y tramitar el expediente administrativo sancionador «hasta el momento en que esté pendiente de resolución en que se acordará la suspensión» (art. 74.2 de la LTSV).

Mayor enjundia tiene determinar el día a partir del cual se reinicia el cómputo de la prescripción. Dos son las soluciones:

1. *Desde que la Administración tenga conocimiento de la resolución judicial que ponga fin al proceso penal.* Se argumenta a favor de esta tesis que solo a partir de este momento puede la Administración levantar la suspensión y proseguir con la persecución de la correspondiente infracción. Se añade también que no es ella la responsable de que el órgano judicial no le haya notificado la resolución finalizando el proceso penal. Sigue este criterio, sin ofrecer explicación alguna, por ejemplo, la STSJ Andalucía (sede en Málaga) de 25 de febrero de 2002 (fj 2):

> [...] No se ha producido la prescripción para sancionar la infracción cometida, ya que el plazo de prescripción queda interrumpido con la iniciación de las diligencias penales, reanudándose su cómputo una vez que se notifica a la Administración el sobreseimiento de las mismas...

También las SSTSJ La Rioja de 3 de septiembre de 1998 (EDJ 1998/23962), 21 de mayo de 1999 (EDJ 1999/15300) y 20 de diciembre de 1999 (EDJ 1999/54177) mantienen este planteamiento.

2. *Desde que recaiga la resolución judicial, con independencia de la fecha en que ésta llegue a conocimiento de la Administración.* Son varias las razones que avalan este planteamiento:

a) Razones de seguridad jurídica a favor de los ciudadanos, que no tienen porqué sufrir las deficiencias o demoras de comunicación entre distintas Administraciones.
b) La dicción literal de lo dispuesto en el artículo 7.2 del RD 1398/1993, que señala con claridad que no precisa de otra interpretación que la puramente gramatical, que la suspensión del procedimiento administrativo lo es «hasta que recaiga resolución judicial», no hasta que esta se notifique o sea conocida por la Administración.
c) La propia naturaleza de la prescripción, como garantía del inculpado y no como dejación subjetiva de la Administración.
d) La idea del legislador, derivada de lo anterior, de que solo cuando la paralización sea por causa imputable al presunto responsable, no se contará el tiempo a efectos de prescripción (art. 132.2 y 3 de la Ley 30/1992).
e) Las Administraciones tienen la «obligación» de recabar de los órganos

judiciales penales las resoluciones adoptadas (art. 7.1.II del RD 1398/1993). Y aquéllas disponen de medios suficientes para coordinar la tramitación de los expedientes sancionadores con, por ejemplo, la actuación de las fiscalías a fin de que les den noticia de la finalización de los procesos penales cuando haya abierto al mismo tiempo un procedimiento sancionador. La asignación de medios que cada Administración decida destinar a organizarse en este aspecto no puede servir de módulo para fijar postura sobre la fecha de reinicio del cómputo.

La STSJ Castilla y León (sede en Burgos) núm. 378/2007, de 30 de julio de 2007 (fj 6) es partidaria de este planteamiento:

> Como quiera que en el artículo 132.2 de la Ley 30/1992 por el legislador se contemplan de forma muy estricta, si no restrictiva, los supuestos que interrumpen la prescripción, que además la institución de la prescripción debe ser interpretada y aplicada de forma favorable dado que nos encontramos ante materia sancionadora y porque dicha institución se funda en razones de seguridad jurídica, que en todo caso [...] prevé expresamente que la suspensión del procedimiento administrativo se prolongue hasta que la autoridad judicial se pronuncie, sin que nada se diga que la suspensión se prolongue hasta la notificación de dicho pronunciamiento judicial [...]; y no siendo la actora imputable de tal circunstancia, referida parte no debe sufrir las consecuencias y perjuicios de esa prolongación indebida de la suspensión del procedimiento administrativo, que en parte es imputable al Juzgado del Instrucción por no notificar en forma el archivo, pero que también, y sobre todo, es imputable a la Administración sancionadora, que conocedora del estado pendiente del presente procedimiento administrativo sancionador, le hubiera bastado un mínima cautela y diligencia no solo para conocer el archivo de la causa penal sino también y sobre todo para en base a dicho conocimiento haber acordado la reanudación del procedimiento administrativo mucho antes de que lo hizo.

B) Finalización del cómputo

El día final del cómputo de la prescripción es la fecha en que se notifique la resolución sancionadora ya que el artículo 132.2 de la LRJPAC, al referirse a la interrupción de la prescripción por la iniciación del expediente, exige que ésta llegue al conocimiento del interesado. Solo cuando se haya efectuado regularmente la notificación de la sanción al interesado o cuando, al menos, se haya intentado en legal forma, se entenderá interrumpida la prescripción. Es ésta la mejor manera de garantizar la seguridad de que la fecha final del cómputo de la prescripción no pueda verse alterada (antedatada) interesadamente. STS (Sala de lo Militar) de 14 de febrero de 2001:

> Los actos administrativos deben ser notificados a los interesados como requisito de eficacia de los mismos (arts. 57 y 58 de la Ley 30/1992), de manera que aun siendo aquéllos válidos, su eficacia se demora y queda supeditada a que el destinatario tenga conocimiento de su contenido, o pueda haberlo tenido dentro de un comportamiento diligente por parte de la Administración.
>
> 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.

C) Interrupción de la prescripción

a) Mediante actuaciones de las que tenga conocimiento el inculpado. Todas las actuaciones que se lleven a cabo en el expediente, para que tengan efectos interruptivos de la prescripción (art. 132.2.II de la LRJPAC), necesariamente han de comunicarse al interesado o, al menos, cumplir el requisito de «externalidad». STS (Sala 3.ª, Sección 4.ª) de 7 de octubre de 2002:

> [...] En todos los casos se parte del principio de exigir una comunicación externa al ámbito administrativo de los actos que impiden los efectos favorables al administrado que se infieren del retraso en la tramitación de los expedientes, en aras de un principio de certeza y seguridad jurídica. La proyección exterior del acto no sólo permite al administrado tener conocimiento seguro e inmediato de si ha transcurrido o no el plazo del que depende su situación jurídica, sino que evita la sospecha de que la Administración pueda haber cumplido dicho plazo en el plano formal de la datación de los actos, pero no en el terreno real de la producción material de los mismos

b) Mediante notificaciones hechas en legal forma. Además, sólo las notificaciones hechas en legal forma son eficaces para interrumpir la prescripción, toda vez que los actos de comunicación son instrumentales del derecho de defensa. Habrá de estarse, a tal fin, a lo dispuesto por los artículos 58 y 59 de la LRJPAC y, para las notificaciones por correo, a lo previsto en los artículos 39 y siguientes del Reglamento de los Servicios Postales (RD 1829/1999, de 3 de diciembre), así como a lo establecido específicamente por la legislación sectorial.

Las notificaciones, hayan de ser realizadas por el órgano administrativo con todo el cuidado y respeto de las normas que regulan dichos actos de comunicación, dado que no son un formalismo, sino una garantía para las partes en el procedimiento y una carga que corresponde llevar a cabo al órgano administrativo (cfr. SSTC 113/2001 y 19/2004).

c) Mediante intento de notificación hecho en legal forma. Se trata de afrontar aquellos casos en que la omisión o frustración de los actos de comunicación tienen su causa en la falta de diligencia del afectado en la defensa de sus derechos e intereses, bien porque se ha colocado al margen del procedimiento mediante una actitud pasiva con el fin de obtener una ventaja de esa marginación, bien cuando resulte probado que poseía un conocimiento extraprocesal de la existencia del litigio en el que no fue personalmente emplazado (cfr. STC 55/2003). En tales supuestos, la notificación no tiene que ser necesariamente recepcionada (por su destinatario, representante o quien se encuentre en su domicilio) para que interrumpa la prescripción; basta que haya sido «cursada» a tal domicilio para que, una vez intentada con arreglo a los requisitos legales, aunque fracase, ello sea suficiente al objeto de interrumpir la prescripción.

Aunque con referencia a la caducidad, la doctrina legal del Tribunal Supremo avala este planteamiento, siendo sus argumentos extrapolables a la prescripción. Así, la STS (Sala 3.ª, Sección 3.ª) de 17 de noviembre de 2003 dice:

> El inciso intento de notificación debidamente acreditado que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4 de la Ley 30/1992, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.
>
> En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente.

d) Actuaciones previas o informaciones reservadas. Aunque la jurisprudencia de los años '70 y '80 fue vacilante al respecto, con soluciones discrepantes, más recientemente se ha declarado por el Tribunal Supremo que dichas actuaciones carecen de eficacia para interrumpir la prescripción. STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 13 de marzo de 2002:

> La interrupción de los plazos prescriptivos, cierto es, no se produce por la tramitación de diligencias reservadas o informaciones previas, sino por la apertura del procedimiento disciplinario mediante el correspondiente acuerdo de incoación, que debe ser formalmente notificado al interesado para que ese efecto interruptivo se produzca. Por consiguiente, si el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador y el posterior acuerdo de nombramiento de instructor y secretario no se notificaron en debida forma a la interesada, no pueden surtir ningún efecto de interrupción de la prescripción.

e) Actuaciones anuladas. Las actuaciones anuladas –bien sea por la propia Administración o por los órganos jurisdiccionales– no deberían computarse como interruptivas de la prescripción, sino tomarse como un período sin actividad administrativa. STS (Sala 3.ª, Sección 3.ª) de 28 de junio de 2004: «una vez expulsado del mundo jurídico un acto administrativo, no se le puede reconocer efecto alguno, pues otra cosa sería no restablecer el orden jurídico perturbado por tal actuación». Y sigue diciendo (fj 1):

> [...] Ello es así porque ningún acto anulado puede producir los efectos jurídicos que le son propios desde el momento en que se produce la actuación contraria a Derecho –esto es, el propio acto–, sin que ello suponga la retroacción de los efectos anulatorios, pues los mismos se producen a la fecha en que se dictó el acto, que es al momento temporal al que hay que remitir el pronunciamiento judicial –otra interpretación sería reconocer ciertos efectos jurídicos a la actuación ilegal declarada, lo cual pugna con el propio concepto de anulación–.

En la órbita penal, la STS de 28 de septiembre de 2002 defiende que las actuaciones anuladas no son aptas para interrumpir los plazos de prescripción. Esta sentencia sostiene que la retroacción por nulidad de lo actuado extiende sus efectos a la prescripción, de suerte que esa «vuelta atrás» en la tramitación ha de conllevar que el tiempo transcurrido durante las actuaciones anuladas compute como plazo de prescripción. Declarada la nulidad de unas actuaciones «su carácter de ineficaces ha de ser evidente y pleno, originando un paréntesis en el curso de la tramitación, que obligadamente abre el vacío de sus efectos, equivalente, en todo, a la inexistencia misma de actuación». Reconoce finalmente la Sala 2.ª del Tribunal Supremo en la citada sentencia que «sostener, como en algún momento pudiera haberse hecho, que esos trámites nulos, puesto que tuvieron en su momento existencia en la realidad procesal, debieran disponer de eficacia interruptiva del término previsto para la prescripción, supondría, en realidad, dotarles de una trascendental eficacia de la que, por su propio vicio y naturaleza inválida, deben carecer, a riesgo de incurrir, en caso contrario, en una gravísima contradicción a propósito del sentido y alcance que, tanto la referida nulidad de efectos como el instituto mismo de la prescripción, ostentan».

4. PRESCRIPCIÓN DE SANCIONES

La prescripción de las sanciones inicia su cómputo desde el día siguiente a aquél en que adquiera *firmeza* la resolución sancionadora (art. 132.3 de la Ley 30/1992).

La resolución sancionadora será *ejecutiva* cuando ponga *fin a la vía administrativa* (art. 138.3 de la Ley 30/1992).

En la redacción originaria de la Ley 30/1992, las resoluciones sancionadoras eran firmes y ejecutivas al agotar la vía administrativa una vez resuelto el recurso de alzada. Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, y la introducción del recurso potestativo de reposición, puede darse el caso de que una resolución sancionadora haya agotado la vía administrativa y sea ejecutiva, pero no firme por estar pendiente de un recurso de reposición. STSJ Castilla y León núm. 137/2009 (JUR 170106)

> Si la expulsión se llevó a efecto es porque había previamente una resolución administrativa que acordaba la misma que si bien no era firme al haber sido recurrida en reposición sí agotaba la vía administrativa y por ello era inmediatamente ejecutiva.
>
> [...] No desconoce la Sala la existencia del recurso de reposición, pero su interposición en el ámbito administrativo, si bien impide la firmeza de la resolución, sin embargo no impide su ejecutoriedad, como así resulta de los artículos 94 en relación con los artículos 111.1 y 138.3 de la Ley 30/1992.

5. LA PRESCRIPCIÓN EN EL RECURSO DE ALZADA

Dos sentencias, ambas dictadas en interés de ley por la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, han llegado a establecer como doctrina legal que durante la tramitación del recurso de alzada, no prescriben las infracciones ni tampoco las sanciones.

STS (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 15 de diciembre de 2004:

> El límite máximo para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso.

STS (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 22 de septiembre de 2008:

> Interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción.

La simultánea aplicación de ambas doctrinas legales proporciona a la Administración una inaceptable coartada para demorar *sine die* la resolución del recurso sin que ello repercuta lo más mínimo en sus facultades de persecución y de ejecución. El Tribunal Supremo ha creado un limbo jurídico, intemporal, sin ninguna consecuencia desfavorable para la Administración perezosa en la resolución del recurso de alzada. El propio Tribunal Supremo ha sido consciente de esta inaceptable situación de inseguridad y merma de garantías para el administrado en beneficio de la Administración indolente, que incumple sus obligaciones («consecuencias indeseables», las denomina), y así lo expone en la sentencia de 22 de septiembre de 2008 (fj 5):

> En la sentencia ya citada de 15 de diciembre de 2004 (casación en interés de Ley 97/2002) esta misma Sala y Sección 5.ª ha declarado que el límite para el ejercicio de la potestad sancionadora y para la prescripción de las infracciones concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, por lo que no cabe apreciar la prescripción de la infracción por la demora de la Administración en la resolución del recurso de alzada. No ignoramos que de la conjunción de esa doctrina con la que ahora formulamos pueden derivarse consecuencias indeseables, como sería la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora que estuviese pendiente de recurso de alzada y de la que no pudiese predicarse la prescripción de la infracción ni la de la sanción. No se descarta por ello que la cuestión abordada en la sentencia de 15 de diciembre de 2004 pueda ser objeto de un nuevo examen cuando haya ocasión para ello; pero no

es ahora momento de hacerlo pues en el caso que nos ocupa ningún debate se ha suscitado en torno a la prescripción de la infracción y sí únicamente en lo que se refiere a la sanción.

Cuál de las dos doctrinas deba ser modificada es ciertamente opinable y fue objeto de debate en el seminario. Parece claro que, a partir de la lectura del fundamento jurídico que se acaba de transcribir, los actuales miembros de la Sección 5.ª entienden que debería ser reexaminada la doctrina establecida en la sentencia de 15 de diciembre de 2004.

Con todo, las conclusiones que surgieron del debate fueron las siguientes:

1. Es indeseable que haya un lapso temporal entre los plazos de prescripción de la infracción y de prescripción de la sanción. El inicio de la segunda debe seguir, sin solución de continuidad, a la finalización de la primera.

2. La inactividad, el incumplimiento de la Administración a la hora de resolver la alzada no puede beneficiarle en el sentido de que el transcurso de ese tiempo sea absolutamente inocuo y no afecte en absoluto a sus facultades sobre la aplicación y ejecución del *ius puniendi*.

3. Si importamos al procedimiento sancionador las tesis del proceso penal, lo que debe prescribir durante la sustanciación de la alzada es la infracción. Puede argumentarse:

Que el «procedimiento sancionador» no concluye con la resolución sancionadora, sino una vez agotados los recursos administrativos procedentes, siendo éstos una prolongación de aquel procedimiento. La potestad revisora en materia sancionadora tiene peculiaridades propias (impide, a diferencia de otras materias, ejecutar la resolución: art. 138.3 de la Ley 30/1992) y también en vía de recurso se revisa la aplicación del *ius puniendi*, pudiendo ser entendida como una continuación de la potestad sancionadora hasta que se agote la vía administrativa.

4. Si estimamos que la alzada no es continuación del procedimiento administrativo, sino que tiene otra naturaleza y en dicho recurso se ejerce otra potestad, lo que debería prescribir durante el recurso de alzada es la sanción. Puede aquí argumentarse:

Que, una vez transcurrido el plazo de los tres meses, la alzada debería estar resuelta y, a partir de entonces, la resolución podría considerarse firme (mediante una ficción) comenzando desde entonces el cómputo de la prescripción de la sanción (art. 132.3 de la Ley 30/1992).

5. Se planteó también una cuestión al hilo de las anteriores: Si la Administración no resuelve el recurso de alzada en el plazo de los tres meses que tiene para ello, estos tres meses ¿computarían como plazo de prescripción?

Si partimos de que la prescripción es una garantía del ciudadano que se produce con independencia de apreciaciones subjetivas sobre desidia o dejación de la Administración; y si aceptamos como principio derivado del artículo 132 de la Ley 30/1992 que los plazos de prescripción corren con la mera paralización del procedimiento a excepción de que tal paralización sea imputable al inculpado, la conclusión debería ser que los tres meses de plazo para resolver la alzada son tiempo de prescripción si aquélla no se resuelve en tal plazo.

Por lo demás, hasta que el Tribunal Supremo tenga la oportunidad de enmendar el desaguisado provocado con la aplicación conjunta de sus doctrinas legales, o hasta que el propio legislador actúe al respecto, la solución puede llegar de la mano del Tribunal Constitucional, bien sea a través de una demanda de amparo constitucional por la irrazonable inaplicación de una y otra prescripción durante la tramitación de la alzada, bien a través de una cuestión de constitucionalidad.

CADUCIDAD

1. NATURALEZA

Supone el incumplimiento por parte de la Administración del deber de resolver el expediente sancionador en un plazo determinado. No se produce por paralización "injustificada" del procedimiento ni se relaciona con la mayor o menor diligencia de la Administración, sino con el transcurso objetivo del plazo.

En consecuencia, con la caducidad:

No se penaliza la inactividad de la Administración.
No se atiende para su cómputo y efectividad a la diligencia de la Administración.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La caducidad, como una proyección concreta de la garantía de seguridad jurídica, opera hoy en todos los ámbitos sancionadores de la Administración:

1. Procedimientos sancionadores en general (art. 44.2 de la Ley 30/1992).

2. Procedimientos disciplinarios. La disposición adicional 8.ª de la Ley 30/1992, en su redacción originaria, determinaba que quedaban excluidos de su ámbito de aplicación «los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual», que debían regirse por su normativa específica. Sin embargo, esa disposición adicional 8.ª de la Ley 30/1992 fue modificada por la disposición adicional 3.ª de la Ley 22/19931993, de 29 de diciembre, estableciéndose desde entonces, en lo que aquí interesa, que:

> Los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración General del Estado se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las normas contenidas en los títulos preliminar, I, II, III, IV, V, VII, VIII y X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Entre los títulos de la Ley 30/1992 enumerados en esta disposición adicional aparece expresamente mencionado el título IV de la Ley 30/1992 («De la actividad de las Administraciones Públicas»), del que forma parte el artículo 44.2 que, desde la reforma operada por la Ley 4/1999, es el precepto que determina –de manera inequívoca– la caducidad de los procedimientos sancionadores cuando la Administración no resuelva dentro de plazo. En consecuencia, este artículo 44.2 de la Ley 30/1992, sí es aplicable

supletoriamente a los procedimientos disciplinarios del personal al servicio de la Administración. Véanse las STS (Sala 3.ª, Pleno) de 27 de febrero de 2006 y las SSTS (las SSTS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 21 de marzo de 2006 (RJ 2006\5244), 27 de marzo de 2006 (RJ 2006\1680), 22 de junio de 2007 (RJ 2007\6559) y 13 de mayo de 2008 (JUR 2008\176353).

3. Régimen disciplinario específicamente referido a jueces y magistrados. Durante mucho tiempo el Tribunal Supremo negó a los jueces y magistrados la garantía de que los procedimiento disciplinarios en su contra pudiesen caducar [SSTS, entre otras muchas, de 11 de febrero de 2002 (RJ 2002\3156), 26 de febrero de 2002 (RJ 2002\4189) y 10 de febrero de 2003 (RJ 2003\2074)]. Felizmente esa oscura etapa ha sido superada desde el año 2006: las mismas razones que llevan a considerar que las previsiones de la Ley 30/1992 acerca de la caducidad de 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». Puede verse la STS (Sala 3.ª, Pleno) de 27 de febrero de 2006 (RJ 2006\1757) y las posteriores SSTS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 21 de marzo de 2006 (RJ 2006\5244), 27 de marzo de 2006 (RJ 2006\1680), 22 de junio de 2007 (RJ 2007\6559), 26 de marzo de 2008 (RJ 2008\2361) y 13 de mayo de 2008 (JUR 2008\176353).

4. Procedimientos disciplinarios de los colegios profesionales. La caducidad del procedimiento sancionador es también aplicable a los procedimientos disciplinarios que se incoen por colegios profesionales. STS (Sala 3.ª, Sección 4.ª) de 5 de mayo de 2004.

5. En materia tributaria. La caducidad del procedimiento se recoge expresamente en el artículo 104.4 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre (Ley General Tributaria).

3. INICIO Y FINALIZACIÓN DEL CÓMPUTO

A) Día inicial

El día inicial es el de incoación del procedimiento sancionador (STS de 25 de mayo de 2004). A estos efectos no es relevante la fecha de su notificación al inculpado (STS de 2 de marzo de 2004).

Los artículos 6.2 y 20.6 del RPS determinan, como *dies a quo* en el cómputo del plazo de caducidad, el de la «iniciación» del procedimiento. Ello también se infiere de la lectura del artículo 44.2 de la Ley 30/1992, toda vez que la caducidad a que el mismo se refiere se produce en los procedimientos «iniciados» de oficio. E, igualmente, se desprende de lo dispuesto en el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992, al señalar que el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa se contará, «en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación».

B) Día final

El día final es el de notificación al inculpado de la resolución sancionadora (SSTS de 12 de abril de 2000 y de 12 de noviembre de 2001, esta última en interés de ley). El artículo 44, párrafo primero, de la Ley 30/1992, al referirse a la caducidad del procedimiento, lo hace en relación con «el vencimiento del plazo máximo establecido

sin que haya dictado y notificado resolución expresa...».

Sobre la determinación del día final hay que hacer algunas precisiones:

a) El plazo de 10 días para notificar. Establece el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, que «toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez a partir de la fecha en que haya sido dictado...». La Audiencia Nacional, en algunas sentencias, amplió el plazo de caducidad en esos diez días más que la Administración tiene para cursar la notificación, afirmando que no puede considerarse rebasado el indicado plazo de seis meses en aquellos casos en que la resolución se dicta antes del transcurso del referido plazo de seis meses y se notifica dentro de los diez días siguientes, en cuyo supuesto el procedimiento no ha caducado. SSAN de 19 de enero de 2001 (JUR 2001\175484), 13 de julio de 2001 (JUR 2001\293856):

> Esta Sala viene sosteniendo, que cuando las notificaciones de las resoluciones o actos se cursan en el plazo establecido en el artículo 58.2 de la Ley 30/92, es decir en el de diez días, la fecha que ha de tomarse para el cómputo a efectos de caducidad o de prescripción es la de la fecha de la resolución, no aquella en que esta fue notificada.

Tal doctrina —que aplicaba la Ley 30/1992 antes de la reforma producida por la Ley 4/1999—, se abandonó por sentencias más recientes, como las SSAN de 11 de noviembre de 2004 (JUR 2005\231179), 25 de enero de 2006 (JUR 2006, 197179) y 20 de septiembre de 2006 (JUR 2006\239541), al considerar que no es conforme con lo preceptuado en el artículo 42.2 y concordantes de la Ley 30/1992, pues tales preceptos se refieren e incluyen dentro del plazo máximo el acto de la «notificación». En el artículo 42.2 de la Ley 30/1992 (tras la reforma introducida por la Ley 4/1999) ya se alude expresamente al hecho de que se «haya dictado y notificado resolución».

b) El intento de notificación de la resolución sancionadora. Según el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, «a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado». La doctrina legal sentada a propósito de este precepto se contiene en la establece la STS (Sala 3.ª, Sección 3.ª) de 17 de noviembre de 2003 (RJ 2004\597):

> El inciso *intento de notificación debidamente acreditado* que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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. De esta manera, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, en aplicación del referido artículo 58.4 de la Ley 30/1992, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.
>
> En relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente.

Ha de retenerse que solo las notificaciones practicadas en legal forma tienen los anteriores efectos.

4. SUSPENSIÓN DEL PLAZO DE CADUCIDAD

A) Paralización por causas imputables al interesado

Dice el artículo 44.2.II de la Ley 30/1992 que «en los supuestos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución». Cuando la conducta retardatoria del inculpado es la causa de que el procedimiento no termine y se notifique en el plazo previsto legalmente, ese tiempo se descuenta del plazo de caducidad. Se trata de evitar que las argucias o artimañas del inculpado sirvan para obstaculizar el ejercicio en plazo del *ius puniendi*.

B) Solicitud de informes preceptivos y determinantes para la resolución del procedimiento

El artículo 83.3 y el 42.5.c), ambos de la Ley 30/1992, prevén la posibilidad de que el instructor acuerde la suspensión del procedimiento y, por ende, del plazo máximo para resolver y notificar la resolución, cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, a órgano de la misma o distinta Administración.

- Debe dictarse resolución expresa, de lo contrario seguirá corriendo el plazo de caducidad. SSTSJ de Castilla y León de 14 de junio de 1999 (RJCA 1999\1971); Cataluña, 16 de febrero de 1999 (RJCA 1999\435); Canarias, 15 de septiembre de 2003 (JUR 2004\25456).

- Ha de tratarse de un informe «preceptivo y determinante». Por lo general, la ratificación de los agentes denunciantes o la ampliación de sus denuncias no son causa de suspensión del plazo de caducidad, aunque se solapen bajo el título de informe; a salvo, naturalmente, que alguna legislación sectorial así lo prevea expresamente. Este tipo de actuación –dice la STSJ de La Rioja de 28 de febrero de 2002 (RJCA 2002\605)– «no es un informe técnico preceptivo, sino que se trata de una ratificación y ampliación de denuncia, propia de una prueba testifical».

- Tanto la petición del informe como su recepción han de haber sido notificadas al interesado. La notificación a los interesados de la petición de estos informes y de la consiguiente suspensión del procedimiento debe efectuarse antes de que haya caducado el expediente según el cómputo normal; ningún valor puede tener tal notificación hecha tardíamente. Así lo entiende la STSJ de Castilla - La Mancha de 6 de abril de 2004 (RJCA 2004\480).

C) Prejudicialidad de la jurisdicción penal

El artículo 20.6, por remisión a los artículos 5 y 7, todos del RD 1398/1993, establece como causa de suspensión *ex lege* del plazo de caducidad, la iniciación de un proceso penal sobre los mismos hechos, cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal. La suspensión es imperativa y se alzará *ope legis* –reanudándose el cómputo de la caducidad por el tiempo

que faltase– una vez dictada la resolución judicial firme. Se plantea de nuevo aquí el problema de si, para reanudar el plazo de caducidad, debemos atender a la fecha en que tal resolución se dicte, con independencia de cuándo llegue ésta al conocimiento de la Administración sancionadora, o hay que esperar a que ésta tenga conocimiento de la resolución.

Los argumentos para defender una u otra posición son los mismos que se expusieron a la hora de determinar el día a partir del cual se reinicia el cómputo de la prescripción cuando concurren proceso penal y procedimiento administrativo sancionador por unos mismos hechos.

5. EFECTOS DE LA CADUCIDAD

a) El procedimiento caducado se extingue en su integridad, quedando la cuestión de fondo imprejuzgada, tanto en su aspecto punitivo, como en lo relativo a las eventuales obligaciones de reparar, indemnizar o reponer las cosas a su estado (art. 44.2 de la Ley 30/1992).

b) La caducidad del procedimiento sancionador arrastra la anulación de la resolución dictada en su seno de manera extemporánea. STS (Sala 3.ª, Sección 3ª), de 28 de junio de 2004 (RJ 2004\5326).

Puede sostenerse que se trata de un caso de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.*c)*, toda vez que se habría dictado prescindiendo totalmente del procedimiento legalmente establecido. Avalan esta tesis las SSTS de 5 de diciembre de 1988(RJ 1988\9320) y 2 de noviembre de 1999(RJ 1999\8800) cuando sostienen que la validez de una sanción administrativa depende, entre otras cosas, de que se imponga en el plazo exigido por la ley: «el transcurso de ese plazo sin que se imponga sanción, determina la imposibilidad legal de efectuarlo, y si se ha hecho, se produce la *nulidad radical* de la sanción impuesta».

La caducidad del expediente no produce por sí sola la prescripción de las acciones de la Administración (arts. 92.3 y 44.2 de la Ley 30/1992). La Administración puede abrir un nuevo expediente sobre el mismo objeto siempre que la infracción no haya prescrito. La doctrina legal al respecto la establece la STS (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 12 de junio de 2003 (RJ 2003\4602):

> La declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/1992, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley.

Sería deseable que el legislador generalizase la norma contenida en el artículo 211.4 de la Ley General Tributaria (Ley 58/2003), en cuanto qu8e, tras la declaración de caducidad de un expediente sancionador, impide expresamente la incoación de otro nuevo: «*La declaración de caducidad podrá dictarse de oficio o a instancia del interesado y ordenará el archivo de las actuaciones. Dicha caducidad impedirá la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador*».

c) El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción. El procedimiento caducado se extingue, por lo que no cabe derivar consecuencia alguna de su

incoación, ni siquiera para interrumpir los plazos de prescripción. La prescripción se computará como si el procedimiento caducado nunca se hubiera iniciado. Dicho en otros términos, la caducidad del procedimiento determina la obligación de computar, como tiempo de prescripción, el transcurrido antes y durante su tramitación.

6. VALIDEZ DE LO ACTUADO EN EL PROCEDIMIENTO CADUCADO

Cuando un procedimiento se declara caducado ¿qué se puede aprovechar del mismo para la incoación y tramitación del nuevo procedimiento?

Los *ítem* procedimentales no pueden aprovecharse. Ningún trámite del proceso caducado sirve. No pueden convalidarse, de manera que hay que tramitar de nuevo íntegramente todo el procedimiento. Lo que sí pueden servir son las pruebas practicadas en el procedimiento caducado, siempre que se traigan al nuevo procedimiento con las garantías adecuadas. La STS (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 24 de febrero de 2004 (RJ 2005\5662) expone al respecto:

> 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 (RJ 2002\3124) y (RJ 2002\3123) (dos), 15 de octubre de 2001 (RJ 2002\10190), 22 de octubre de 2001 (RJ 2002\9837) y 5 de noviembre de 2001 (RJ 2002\5264).
>
> *b)* Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. 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.

Sevilla, a 3 de junio de 2014

El Ponente

Luis Alfredo de Diego Díez
Magistrado. Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Procesal en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)