

■ Tribunal Supremo (Sala 3.^a Secc. 5.^a)

■ Sentencia de 15 de diciembre de 2004

■ Ponente: Excmo. Sr. Fernández Valverde.

Plazos de prescripción fijados para las sanciones administrativas: no rigen durante los recursos que pudieran interponerse.

Se trata de una sentencia dictada, en interés de Ley, sobre seguridad vial, pero al abordarse una materia como es la sancionadora en la que el ordenamiento tributario se aproxima cada vez más al Derecho Administrativo, es también importante desde la perspectiva de esta Revista.

La cuestión, en lo esencial, consiste en dilucidar si los plazos de prescripción fijados legalmente para las sanciones administrativas deben también regir durante los posteriores recursos que los particulares interpongan contra las resoluciones que declaren la existencia de responsabilidad e impongan un sanción. Así, si en vía de recurso se paralizase el expediente por un plazo superior al fijado para que, en el procedimiento sancionador, se considere prescrita la responsabilidad o la sanción, debía entenderse que la sanción había prescrito.

La sala rechaza tal argumentación, pero existe un voto discrepante de interés y suscita un problema que no se había planteado, hasta donde sabemos, en el Derecho Tributario.

El recurso fue planteado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de instancia cuyo contenido se resume en el fundamento de derecho tercero que también resumimos a continuación.

Fundamentos de Derecho

Tercero: ... En concreto, se expresa en la sentencia cuya doctrina se discute que «no hay sanción hasta que ésta no es firme, y no lo es hasta que no se confirma en vía de recurso», añadiéndose que «sólo a partir de ese momento, la sanción existe...»; que «la Administración sólo sanciona si confirma la resolución sancionadora, luego también ejerce su potestad sancionadora en el recurso»; y, que, «por tanto, en el recurso administrativo también se ejercita la acción, persiguiendo la infracción»; «por lo que, en todo caso, el plazo de prescripción también debe interrumpirse en el recurso administrativo». ...

3. Tal interpretación es la que corresponde a las exigencias del art. 3.1 del CC, esto es, según se expresa, la más acorde con el espíritu y finalidad de la Ley, y que somete a un plazo de prescripción tanto la acción para sancionar como la acción para ejecutar la sanción, intentando un equilibrio con el principio de seguridad jurídica (9.3 CE), debiendo este principio jugar en la vía del recurso administrativo, sin que exista razón alguna para suprimir el principio en la vía del recurso «dejando al administrado a expensas de lo que decida la Administración sin sujeción a plazo»...

4. Por último también se apela, de conformidad con el art. 9.3 CE al principio de la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, destacando la ausencia de diferencia sustancial entre una infracción administrativa y una falta penal, y prescribiendo la acción penal por una inactividad procesal de más de seis meses.

5. Por todo ello termina señalando que «una interpretación sistemática, finalista y constitucional de la Ley obliga a concluir que la actuación de la Administración en el recurso administrativo contra las resoluciones sancionadoras también está sujeta al plazo de prescripción de la acción para sancionar»...

Cuarto: Tal conclusión no puede ser aceptada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala que se cita como infringida, y, en consecuencia, el recurso en interés de ley ha de ser estimado. ...

Noveno: El ejercicio de la potestad sancionadora -y, en consecuencia, la prescripción de la misma derivada de la inacción o paralización administrativa- sólo 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, sí- de la potestad sancionadora...

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 (art. 43.3.2.º 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.

Así lo ha entendido también el TC en su TC S 91/2003, de 19 May., al señalar (FJ 4.º) 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...». ...

No resulta, pues, de recibo la equiparación que se pretende entre la alzada administrativa y los recursos penales de apelación o casación, pretendiendo extrapolar a aquélla la prescripción para éstos prevista. La diferencia entre el recurso administrativo y el recurso jurisdiccional es palmaria y no necesita muchas demostraciones dada su elementalidad...

Undécimo: En definitiva, y con arreglo a lo expuesto, procede estimar el presente recurso de casación en interés de Ley, así como declarar 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, sin poder extender la misma a la vía de recurso» como así no ha sucedido en estos autos, sin haber lugar a declaración alguna sobre costas.

VOTO PARTICULAR, QUE, AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN EL ART. 260 DE LA LOPJ, FORMULA EL MAGISTRADO SR. PECES MORATE, AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO SR. YAGÜE GIL, POR DISENTIR DE LA DECISIÓN ADOPTADA POR LA SECCIÓN QUINTA DE LA SALA TERCERA DEL TS EN LA SENTENCIA PRONUNCIADA EL 15 DIC. 2004 EN EL RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LA LEY NÚM. 97/2002.

Primero: Mi total discrepancia ... se basa en el significado jurídico de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas y en los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración y el procedimiento administrativo sancionador, que son los que inspiran todo el ordenamiento punitivo del Estado, dado que en esta materia de la prescripción de las infracciones no existe razón alguna para apartarse de lo que constituye la más común e invertida práctica de la jurisdicción penal, en relación con la prescripción de los delitos y faltas, recogida por la jurisprudencia de la Sala Segunda del TS, a lo que más adelante aludiré.

Por ello comparto plenamente el criterio y la decisión del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número dos de Gerona y estoy en completo desacuerdo con el parecer de mis colegas de Sala, que, anclado en una doctrina jurisprudencial basada en un superado concepto del silencio administrativo negativo y en la ejecutividad de las resoluciones administrativas, se aparta, al enjuiciar la prescripción de las infracciones, de la regulación legal de aquél, contenida en el art. 43.3 de la LRJAP 30/1992, de 26 Nov., modificada por L 4/1999, según el cual «La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente», lo que, evidentemente, no hace inoperante el inexcusable deber que la Administración tiene de resolver, como establece categóricamente el art. 42.1 de la misma Ley, ni menos lo dispuesto en su art. 138.3 para el procedimiento administrativo sancionador, en el que «la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa», de manera que, mientras no finaliza dicha vía con la decisión expresa del recurso administrativo interpuesto, la resolución carece de ejecutividad, y, por consiguiente, no hay sanción definitiva y firme en vía administrativa de la infracción cometida, razón por la que, si durante la tramitación del recurso administrativo transcurriese el plazo de prescripción de la infracción, habrá que considerarla prescrita conforme a lo ordenado en el art. 132 de la propia LRJAP.

Segundo: ... Cuando una conducta sancionable se deja de perseguir durante el tiempo señalado por la ley, como plazo de prescripción, decae la potestad del Estado para castigarla, tanto en el ámbito administrativo como en el penal.

Lo mismo sucede con la sanción o la pena inefectadas en el plazo legalmente establecido para la prescripción de aquéllas.

Tales plazos pueden, ciertamente, interrumpirse, pero en este caso el procedimiento sancionador se paralizó en vía de recurso administrativo durante más de un mes por causa no imputable al interesado.

Tercero: Los preceptos, que seguidamente paso a transcribir, deben interpretarse y aplicarse concordadamente, y de ellos se deduce la conclusión jurídica plasmada en la sentencia recurrida, es decir, que la infracción, al haberse paralizado el procedimiento sancionador en vía de recurso administrativo por más tiempo que el fijado en la ley para su prescripción, hace decaer la potestad de la Administración para sancionarla.

Entre los principios de la potestad sancionadora de la Administración, el art. 132.1 de la L 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contempla el de la prescripción de las infracciones en el plazo que la ley establezca, fijando el propio precepto, con carácter supletorio, determinados plazos de prescripción según se trate de muy graves, graves o leves.

En el apartado segundo del mismo precepto, se dispone que el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiese cometido, señalándose en el segundo párrafo de este mismo apartado que «interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo

de prescripción si el expediente sancionador estuviese paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable».

En cuanto a los principios del procedimiento sancionador, el art. 138.3 dispone que «la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa», de manera que no existe decisión sancionadora eficaz hasta tanto no se dicta la resolución que pone fin a la vía administrativa, que, en el caso enjuiciado, lo fue al resolverse el recurso de alzada...

Así, pues, la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada no confirió a la resolución sancionadora carácter ejecutivo, sino que facultó al interesado para deducir el oportuno recurso contencioso-administrativo, sin que ello, no obstante, exonerase al Director de Servicio Catalán de Tráfico de dictar resolución expresa, ... pero, además, la sanción de multa, impuesta por del Delegado Territorial en Gerona del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, no era ejecutiva, de manera que la persecución de la infracción, presuntamente cometida, estaba sujeta al plazo de prescripción legalmente establecido, pues el procedimiento se había detenido en vía de recurso administrativo, por causa no imputable al presunto responsable, durante un plazo superior al fijado por la Ley para la prescripción de la infracción perseguida en el procedimiento.

La tesis sostenida por mis colegas de Sala conduce a un resultado incompatible, a mi parecer, con el instituto de la prescripción y con el principio de seguridad jurídica, ya que, durante un tiempo indefinido (el de la sustanciación del recurso administrativo), no resultaría aplicable la prescripción de la infracción ni la prescripción de la sanción, la primera porque se habría sancionado con una multa, sin haberse puesto fin a la vía administrativa, y la segunda porque dicha sanción es inejecutable, y, por consiguiente, no puede comenzar el cómputo de la prescripción de ésta conforme al art. 132.3 de la repetida LRJAP, según el cual 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.

De esta manera el ciudadano o administrado se encuentra sumido en una insostenible inseguridad jurídica porque no puede transcurrir en su favor el plazo de prescripción de la infracción ni el de prescripción de la sanción, debido a que la Administración incumple su deber de resolver expresamente el recurso de alzada.

Cuarto: El criterio del juzgador de instancia, compartido en este voto particular, es el mantenido inequívocamente por la jurisdicción y jurisprudencia penales en relación con la prescripción de los delitos y faltas, como se refleja en la reciente sentencia de la Sala Segunda del TS de fecha 22 Nov. 2004...

Quinto: Se recuerda en la sentencia, de la que disiento, que el TC ha declarado que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, para llegar a la conclusión de que en esta materia de la prescripción de las infracciones no pueden equipararse los recursos administrativos a los jurisdiccionales en el orden penal.

Admitiendo lo primero, no estamos, sin embargo, de acuerdo con la conclusión, porque las únicas razones para que así fuese, y en ello se basaba la jurisprudencia contencioso-administrativa que en la sentencia mayoritaria se cita, eran, de una parte, la inmediata ejecutividad de los actos de la Administración (arts. 101 y 116 de la LPA de 17 Jul. 1958), sin que existiese precepto específico alguno que la suprimiese para el procedimiento administrativo sancionador, a diferencia de lo que sucede a partir de la entrada en vigor del art. 138.3 de la L 30/1992...

La sanción administrativa no se puede ejecutar hasta que la resolución administrativa sea firme en vía administrativa o se haya puesto fin a dicha vía, lo que sucede con la decisión expresa del recurso administrativo, al igual que la pena no es ejecutiva hasta que la sentencia penal deviene firme con la resolución del correspondiente recurso jurisdiccional, por lo que, si el procedimiento administrativo o el proceso penal se detienen en vía de recuso por un plazo superior al señalado por la ley para la prescripción de la infracción o de la falta, éstas habrán prescrito en uno y otro caso, impidiendo castigar al presunto responsable, de manera que la identidad no puede ser más absoluta.