



## LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 19 DE MARZO DE 2012: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA PERVIVENCIA INDEFINIDA DE LAS SANCIONES PENDIENTES DE RECURSOS DE ALZADA NO RESUELTOS

**Fabiola Sánchez de la Cuesta Sánchez de Ibargüen**

Inspectora de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía

**SUMARIO: I.-INTRODUCCIÓN. II.-EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN: A) LA STS DE 15 DE DICIEMBRE DE 2004. B) LA STS DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 2008. III.- PRINCIPALES ASPECTOS DE LA STC DE 19/03/2012: A) LA INDEPENDENCIA JUDICIAL B) LA FUNCIÓN DEL TS C) LA FUNCIÓN INTERPRETATIVA DEL TC D) EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y LAS SANCIONES EN LOS SUPUESTOS DE PENDENCIA DE RECURSO, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. IV.- CONCLUSIONES.**

### I.- INTRODUCCIÓN

La Constitución de Cádiz de 1812 determina el nacimiento de nuestro Tribunal Supremo, estableciéndose en el informe de su Comisión constituyente (apartado XVI) que: *"Delegada por la Constitución a los Tribunales la potestad de aplicar las leyes, es indispensable establecer, para que haya sistema, un centro de autoridad en que vengan a reunirse todas las ramificaciones de la potestad judicial. Por lo mismo, se establece en la Corte un Supremo Tribunal de Justicia, que constituirá este centro común. Sus principales atributos deben ser los de la inspección suprema sobre todos los Jueces y Tribunales encargados de la administración de Justicia"*. Promulgada y jurada la Constitución el 19 de marzo de 1812, por Decreto de 17 de abril siguiente, quedó instaurado el Tribunal Supremo.

Queremos sumarnos a esta conmemoración doceañista eligiendo como objeto del presente comentario la reciente sentencia 37/2012 (BOE 12/04/12), de 19 de marzo de 2012, del Tribunal Constitucional que, reunido en sesión plenaria en el Oratorio de San Felipe Neri en Cádiz, en la misma fecha y emplazamiento que las Cortes Constituyentes de 1812, se ha pronunciado sobre la cuestión de inconstitucionalidad nº 9689-2009, planteada por el Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 1 de Elche solicitando el posicionamiento del Tribunal sobre:

a) la constitucionalidad de la obligada vinculación de los órganos judiciales inferiores en grado, del propio orden jurisdiccional, a las Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo (en adelante, TS) en recursos de casación de interés de Ley, de acuerdo con la vinculación establecida en el artículo 100.7 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción



Contencioso-administrativa (en lo sucesivo LRJCA), por considerarlo contrario al artículo 117.1 CE, y atentatorio contra el principio de independencia judicial.

b) la constitucionalidad del artículo 81 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Ley de Tráfico, en adelante), y del artículo 132 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRPAC), dado el contenido vinculante de esos preceptos fijado por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 14-12-04 y 22-09-08 (que analizamos a continuación), por considerarlo atentatorio contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE y contrario a la doctrina constitucional, conculcando por ello el art. 103 CE.

El fallo de esta cuestión supone el posicionamiento -no en modo pacífico, por cierto, pues el fallo cuenta con cuatro votos particulares- del TC justamente sobre dos aspectos centrales del Estado de Derecho como son: la función del Tribunal Supremo y el significado y alcance de la independencia judicial. Además, se trata también un aspecto fundamental para el ejercicio de la potestad sancionadora, como es el cómputo de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones, cuando media recurso administrativo no resuelto por la Administración, en su relación con el principio de seguridad jurídica. EL TC se pronuncia así sobre la polémica generada por las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, dictadas en sendos recursos de casación en interés de ley, y que establecen la interpretación vinculante sobre el artículo 81 de la Ley de Tráfico y el artículo 132 de la LRJPAC y que resumimos a continuación.

## II.- EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN

### a) La STS de 15 de diciembre de 2004: la prescripción de las infracciones

El Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Gerona estimó el recurso interpuesto contra una resolución sancionadora en materia de tráfico, por entender que se había producido la prescripción de la infracción tras la notificación de aquella, durante la tramitación del recurso de alzada contra dicha sanción. La Generalidad de Cataluña interpuso frente a la sentencia recurso de casación en interés de ley, que fue resuelto por el TS en la sentencia de 15 de diciembre de 2004 (Sec.5ª, ponente D. Rafael Fernández Valverde, recurso de casación en interés de ley nº 97/2002, RJ 2005/4800).

El TS establece en su fallo que la prescripción de infracciones administrativas sólo puede producirse antes del dictado de la resolución sancionadora, de modo que si contra ésta cabe recurso de alzada, la demora de la Administración en la resolución del recurso administrativo no determina la prescripción de la infracción; no puede apreciarse esta prescripción en vía de recurso pues el ejercicio de la potestad sancionadora sólo se produce en el ámbito del procedimiento sancionador, y concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, ejercitándose por la Administración, en la posterior vía de recurso, una potestad administrativa diferente, consistente en la revisión de la previa actuación administrativa y no orientada a perseguir la infracción, que ya está sancionada, sino a comprobar que la actuación del órgano inferior se ha ajustado al ordenamiento jurídico en el ejercicio de la potestad sancionadora.(FJ 9)



De este modo, la demora en la resolución expresa del recurso administrativo sólo da lugar al silencio administrativo negativo que habilita y permite la posterior revisión jurisdiccional, de conformidad con los artículos 115.2 y 43.2 LRJAP, rechazando el TS la pretendida equiparación entre las vías penal y administrativa sancionadora a efectos de aplicar a ésta la prescripción que en aquella se proclama en vía de recurso jurisdiccional, al considerar que la diferencia entre ambos recursos es palmaria.

Fija en definitiva el TS la siguiente doctrina legal: *"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."*

#### b) La STS de 22 de septiembre de 2008: la prescripción de las sanciones.

La Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dicta sentencia estimando prescrita la sanción impuesta, toda vez que, recurrida la resolución sancionadora en alzada, había transcurrido el plazo de tres meses para entender el recurso desestimado y por tanto, siendo la sanción ejecutiva desde entonces, había transcurrido también el plazo de un año para su prescripción cuando se produjo la notificación de la resolución del recurso. La Generalidad de Cataluña interpuso frente a la sentencia recurso de casación en interés de ley, que fue resuelto por el TS por la sentencia de 22 de septiembre de 2008 (Sec. 5ª, ponente D. Eduardo Calvo Rojas, recurso de casación en interés de ley nº 69/2005, RJ 2008/4545).

El TS, considerando dicha doctrina como errónea y gravemente dañosa, establece (FJ 4º) que el transcurso del plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada no determina la firmeza del acto administrativo sancionador sino que únicamente habilita al interesado para interponer recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta del recurso de ese alzada, de conformidad con el artículo 43.3 LRJPAC, subsistiendo el deber de la Administración de resolver expresamente (art. 42.1 LRJPAC) y sin que esa ulterior resolución expresa quede predeterminada por el sentido negativo del silencio (artículo 44.4.b LRJPAC). Además, añade que el artículo 138.3 LRJPAC establece que *"la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa"*, lo que significa que la resolución sancionadora carece de ejecutividad mientras no se resuelva el recurso administrativo dirigido contra ella; y durante este periodo no cabe apreciar la prescripción de la sanción pues, según el artículo 132.3 LRJPAC, el plazo de prescripción de las sanciones no comienza a computarse hasta que no adquiera firmeza la resolución que impuso la sanción.

En definitiva, de nuevo el silencio administrativo no habilita al administrado más que a acudir a la vía contenciosa (sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias o patrimoniales que puedan derivarse de esa tardanza, en su caso), pero nunca le habilita a entender iniciado el cómputo del plazo de prescripción de la sanción. Y fija el TS la siguiente doctrina legal: *«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»*.

Ciertamente el Tribunal reconoce la situación de blindaje de la sanción administrativa, al señalar en su sentencia (FJ 5º) que de *"la conjunción de la doctrina de ambas sentencias 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 descartando que la doctrina de la STS de 14-12-2004 pueda llegar a ser revisada cuando se presente la ocasión.*

### III.- PRINCIPALES ASPECTOS DE LA STC DE 19/03/2012

El Tribunal Constitucional, adentrándose en la función que ha de cumplir la cuestión de inconstitucionalidad (FJ2) advierte que la interpretación jurisprudencial no es susceptible de ser cuestionada mediante esta figura (STC 15/1994), admitiendo sin embargo que lo que se cuestiona en el presente caso no es una mera interpretación jurisprudencial del TS, sino la constitucionalidad de determinados preceptos legales (100.7 LRJCA, 132 LRJPAC y 81 Ley de Tráfico), siendo así que *"sólo mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad puede dejarse sin aplicación una norma legal en vigor que sea posterior a la Constitución y que el órgano judicial pueda entender que la contradice, dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley postconstitucional vigente por entenderla incompatible con la Constitución, atribuyendo de forma exclusiva al Tribunal Constitucional la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia erga omnes, la inconstitucionalidad de las leyes"* ( FJ 2º) .

Admitida pues la cuestión, resumimos entonces las principales aportaciones contenidas en esta importante sentencia sobre las siguientes cuestiones de fondo:

**a) La independencia judicial:** Señala el TC (FJ4º) que: *"en el ejercicio de esta función jurisdiccional, los jueces y magistrados están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley, lo que significa que no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del legislativo y del ejecutivo. E incluso que los órganos judiciales de grado inferior no están necesariamente vinculados por la doctrina de los Tribunales superiores en grado, ni aun siquiera por la jurisprudencia del TS, con la excepción de la doctrina sentada en los recursos de casación en interés de ley; (...) precisamente por los efectos vinculantes que tiene para los órganos judiciales inferiores en grado, supuesto excepcional en que estos órganos judiciales quedan vinculados a la "doctrina legal correctora" que fije el Tribunal Supremo (STC 111/1992, FJ 4), so pena de incurrir incluso, como ya se dijo, en infracción del art. 24.1 CE por inaplicar el precepto legal con el contenido determinado por esa doctrina legal que les vincula por imperativo de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA (SSTC 308/2006, FJ 7, y 82/2009, FJ 8)"* (en FJ 7º).

A pesar de lo anterior, también recuerda el TC la posibilidad del órgano inferior de acudir, como en el presente caso, a la cuestión de inconstitucionalidad si bien no para cuestionar la interpretación vinculante del TS sino el precepto legal aplicable para resolver el litigio sometido a su conocimiento, con la interpretación que se incorpora al precepto mismo.



**b) Sobre la función del Tribunal Supremo:** junto a lo ya expuesto en materia de la doctrina vinculante del TS en casación en interés de ley<sup>1</sup> señala también el TC que *"toda jurisprudencia del TS, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), complementa el ordenamiento jurídico, conforme señala el art. 1.6 del Código civil, y tiene, por ello, vocación de ser observada por los Jueces y Tribunales inferiores, (...) a lo que ha de añadirse que la infracción de la jurisprudencia constituye motivo de casación en todos los órdenes jurisdiccionales"*.(FJ4º)

**c) Sobre la función interpretativa del Tribunal Constitucional:** Recuperando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede afirmarse que, cuando fueran posibles dentro de la Constitución distintas interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria, y aún cuando entre ellas pudiera identificarse alguna que acaso hubiera respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales, no le corresponde al TC determinar el "óptimo constitucional" (STC 47/2005) pues *"una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal y como le está encomendada a este Tribunal, y otra, muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de la interpretación de la legalidad"* (FJ 12); sin que ello implique, además, la vulneración de un derecho fundamental (STC 47/2005), pues en caso contrario, el juicio de validez del TC se transformaría en un juicio de perfección, *"transformación que afectaría a la esencia misma de la Norma Constitucional, que no es un programa cerrado sino un texto abierto, un marco de coincidencias lo suficientemente amplio para albergar en su seno opciones diversas"* (Auto TC 404/2006, RTC 2006/40/ AUTO).

Reconoce el TC en esta sentencia (FJ 12) que: *"no puede ser pretensión nuestra la de exigir (al TS) la mejor solución o la más justa, de entre las posibles, cuando hay otras que, aún sin llegar a esos extremos, no obstante son constitucionalmente suficientes"*.<sup>2</sup>

**d) El cómputo de los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, en los supuestos de pendencia de recurso, a la luz del principio de seguridad jurídica:**

En esta última cuestión de fondo, de indudable trascendencia práctica, descarta el TC la inconstitucionalidad de los arts 81 de la Ley de Tráfico y 132 LJPAC (y de la interpretación vinculante dada por el TS) pues no contradicen el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, toda vez que la seguridad jurídica se entiende, en su vertiente objetiva, como "certeza" y, en su vertiente subjetiva, como "previsibilidad", siendo así que el mandato normativo de los preceptos cuestionados, con el contenido "interpretado" por el TS, aparece enunciado *"con la suficiente claridad como*

<sup>1</sup> Aprovecha el TC para recordar que tal vinculación *"es así porque el legislador, en el ejercicio de sus facultades legítimas, tiene libertad de configuración para establecer el régimen jurídico de los recursos en atención a preservar intereses constitucionalmente garantizados, como lo son el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la aplicación igual del Derecho en todo el territorio nacional (arts. 1.1, 14 y 139.1 CE), no pudiendo considerarse lesivo para la independencia judicial, que implica la sumisión al imperio de la ley (art. 117.1 CE)"*

<sup>2</sup> Gay Montalvo considera sin embargo, en su voto particular que, con prudencia, el TC *"ha de intervenir para garantizar que no se desconozca el principio constitucional implicado, aunque ello suponga proscribir una interpretación de la ley ordinaria o incluso imponer un solo sentido como constitucionalmente adecuado."*



*para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas."*

La doctrina vinculante cuestionada, a juicio del TC, *"no sólo preserva la seguridad jurídica, sino que además garantiza el objetivo de que el status jurídico de los ciudadanos en cuanto a la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas sea igual en todo el territorio nacional (arts. 14 y 139.1 CE)."*<sup>3</sup>

Finalmente se argumenta también que el incumplimiento de la obligación legal de resolver el recurso de alzada contra una resolución sancionadora dentro del plazo legalmente establecido no coloca a la Administración en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente dentro de plazo el recurso de alzada, ya que, durante la pendencia del recurso administrativo, se mantiene el efecto de la inejecutividad de la sanción, conduciendo a la desestimación de la cuestión por entender que la doctrina legal cuestionada no vulnera el art. 123.1 CE al no contradecir la doctrina de la STC 243/2006.

De nuevo el silencio, configurado como mera ficción legal, responde únicamente a la finalidad de que el ciudadano pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración (FJ 10º) y sin que, de la doctrina constitucional se desprenda, *"frente a lo que parece entender el órgano judicial promotor de la presente cuestión, que la demora en la resolución expresa de un recurso de alzada en materia sancionadora deba producir necesariamente la prescripción de la sanción."*

#### IV. CONCLUSIONES

La cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la STC de 19-03-2012 obliga al TC a posicionarse sobre dos aspectos centrales del Estado de Derecho y que fueron también principales en la Constitución de 1812: la función del Tribunal Supremo (en el bicentenario de su nacimiento) y el significado y alcance de la independencia judicial (garantizada por vez primera también en la constitución gaditana); todo ello delimitando a su vez el alcance y los límites de la función interpretativa del propio TC que reconoce que, mientras que se cumpla con el mínimo constitucional no puede exigir del TS la solución mejor o más justa, ni imponerle el *"óptimo constitucional"*.

---

<sup>3</sup> Es este sin duda el aspecto más cuestionado de la sentencia pues todos los votos particulares consideran insuficiente esa concepción de la seguridad jurídica:

- Voto particular Gay Montalvo (C.4º): *aunque el enunciado del mandato sea claro, los efectos sobre el momento exacto en que empieza a contar el plazo de prescripción son completamente imprevisibles para el administrado, pues ese instante depende absolutamente de la voluntad de la Administración sancionadora, voluntad que no está determinada por ningún elemento objetivo; (...) la efectividad de la prescripción queda así confiada a la mera voluntad de una de las partes de la relación."*
- Voto particular Adela Asúa Batarrita (C. 3º): *(...)Sería inaudito que el interesado tuviera que asumir una carga procesal como es la interposición de un recurso contencioso-administrativo para poder activar el transcurso del plazo de prescripción de una sanción.*
- Voto Particular Perez Tremps (C.3º): *aboga por una ampliación del concepto de seguridad jurídica que comprenda "no quedar inmerso en una situación de absoluta indefinición jurídica generadora de "intranquilidad jurídica producida de manera arbitraria por parte del titular de dicho ius puniendi, por derivar del incumplimiento de la Administración de su obligación legal (de resolver).*





Así, en el aspecto más práctico de la cuestión, se confirma la polémica doctrina legal establecida por las sentencias del TS de 15-12-2004 y 22-09-2008, considerada por algunos como confirmatoria de *“una patología administrativa procedimental que la Administración tiene la obligación legal de evitar escrupulosamente”*.<sup>4</sup>

Sin embargo, es posible que la interpretación de estos artículos, pueda verse revisada por el propio TS cuando se vuelva a presentar la ocasión, como ya se anuncia en el FJ 5º de la STS de 22-09-2008<sup>5</sup>, evitándose así: *“la consecuencia indeseable de la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora que estuviese pendiente de recurso de alzada y de la que no pudiere predicarse la prescripción de la infracción ni de la sanción”*.

---

<sup>4</sup> Auto TC 404/2006, en cuestión planteada por el Juzgado Central nº 3 de lo Contencioso-administrativo.

<sup>5</sup> Sin embargo, la magistrada Adela Asúa Batarrita señala en su voto particular (C.4º) la dificultad de que pueda llegar a producirse esa revisión, dados los obstáculos procesales para que esta cuestión pueda llegar a plantearse de nuevo ante el TS.