



Grado en Derecho
Curso 2015/2016

**LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU
PRESCRIPCIÓN**

Trabajo realizado por **Alba Arrate Iglesias**

Trabajo tutelado por **Edorta Cobreros Mendazona**

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	PARTE GENERAL.....	11
	1. CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN	11
	2. FUNDAMENTO DE LA PRESCRIPCIÓN.....	13
	3. ORIGEN DE LA PRESCRIPCIÓN	15
	4. SUPLETORIEDAD ARTÍCULO 132.1 DE LA LRJPAC	17
	5. RESERVA DE LEY	18
	6. TRATAMIENTO PROCEDIMENTAL	20
	a) Efectos procedimentales.....	20
	b) Prescripción como motivo de preferente pronunciamiento	21
	c) La retroactividad en materia de prescripción.....	22
	d) Revisión de la prescripción en sede constitucional.....	23
	e) Prescripción y procedimiento judicial para la protección de los derechos fundamentales de la persona	24
	f) Cómputo de plazos.....	26
III.	PARTE ESPECIAL.....	27
	1. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES.....	27
	a) Día inicial del cómputo	27
	b) Día final del cómputo	32
	c) Interrupción de la prescripción	34
	d) Reanudación del plazo de prescripción.....	39
	e) La prescripción en vía de recurso	41
	o El dogma: la prescripción de las infracciones no opera en vía de recurso	
	o El dogma convertido en doctrina legal	
	o Crítica de la anterior doctrina	
	2. PRESCRIPCIÓN DE SANCIONES.....	49
	a) Día inicial del cómputo	49
	b) Interrupción de la prescripción de sanción	51
	c) Reapertura de la prescripción por paralización del procedimiento de ejecución.....	52
IV.	CONCLUSIONES.....	54
V.	BIBLIORAFIA	58

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por finalidad el esclarecimiento de diversas problemáticas que se han suscitado en torno al instituto jurídico de la prescripción, concretamente, respecto a la prescripción de infracciones y sanciones del ordenamiento administrativo sancionador. Para ello, se ha dividido el trabajo en dos partes, la parte general y la parte especial. Los puntos que se tratarán en el primer bloque serán el concepto, el fundamento, el origen, el carácter supletorio del artículo 132.1LRJPAC, la reserva de ley en materia de prescripción y su tratamiento procedimental. Mientras que en el segundo bloque, realizaremos un estudio más exhaustivo y detallado por un lado, de la prescripción de infracciones, y por otro lado, de la prescripción de sanciones, tratando de dar respuesta a todas aquellas preguntas que han ido naciendo fruto de la práctica, siempre y en todo caso, teniendo presente la jurisprudencia al respecto.

Ahora bien, antes que nada, resulta imprescindible contextualizar nuestro objeto de estudio. Así, se entiende por sanción un mal infligido por el poder del Estado a un ciudadano como consecuencia de una conducta ilegal. En nuestro ordenamiento, en virtud de lo dispuesto en la Constitución, este mal puede ser impuesto tanto por el poder judicial como por el ejecutivo, en contraposición con el sistema judicialista, fundamentalmente anglosajón, el cual reserva a los jueces la imposición de toda clase de penas y castigos como consiguiente de una estricta aplicación del principio de división de poderes. En opinión del Tribunal Constitucional "no cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados"¹.

Desde sus inicios, el Derecho Penal ha resultado ser la forma de expresión más reconocida del *ius puniendi* del Estado; sin embargo, desde hace muchos años, la no tan reciente potestad sancionadora de la Administración Pública está paulatinamente cobrando cada vez más fuerza dentro del ámbito del Derecho

¹ STC 77/1983 de 3 de octubre de 1983. (Fj.2)

Administrativo. De este modo, para una mejor comprensión de tal categoría jurídica y del contenido que a su alrededor gravita, resulta imprescindible partir de su delimitación conceptual, lo que conlleva tener que ahondar en el esclarecimiento de otro término dentro de ella implícito, el de potestad. El mismo, es definido por SANTI ROMANO como "poder jurídico para imponer decisiones a otros, para el cumplimiento de un fin"². Se dice por tanto, que la potestad entraña un poder otorgado por el ordenamiento jurídico de alcance limitado o medido para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye y susceptible de control por los Tribunales.

Aclarado lo anterior, nos centraremos a continuación en ofrecer una definición de potestad sancionadora de la Administración Pública, la cual para GÓMEZ PÉREZ resulta ser "una atribución de poder legal para exigir y sancionar, ante acciones u omisiones contrarias al Derecho Administrativo Sancionador"³. No obstante, el que en mi opinión mejor define qué se entiende por tal, es CANO, quien dice así: "en ejercicio de la potestad sancionadora, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico, previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga, y en su caso reprima, las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados"⁴.

En cuanto al fundamento y límites de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, el entronque constitucional de la facultad de la potestad sancionadora de la Administración lo encontramos en el artículo 25, que al establecer el principio de legalidad en materia punitiva, se refiere a la penal y a la administrativa cuando afirma en el apartado primero que "nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento"; y, en el apartado tercero cuando dispone que "la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad". Asimismo, el artículo 45.3 de forma particular y con referencia al medio ambiente, prevé para quienes violen lo dispuesto en la legislación respectiva y "en los términos que la ley fije, sanciones penales o, en su caso, administrativas". El reconocimiento de esta potestad se plasma

² ROMANO, SANTI. *Fragments de un diccionario Jurídico*. Traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín. Ediciones Jurídicas Europa-América. 1964.

³ GÓMEZ PÉREZ, ÁNGELA. *Contravención y Delitos paralelos*. 2001.

⁴ CANO CAMPOS, TOMÁS. *Derecho Administrativo Sancionador*. Revista General de Derecho Administrativo. Nº5, 2004.

en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el Título IX, al disponer el artículo 127 que "la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local". Y, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en los artículos 25 y siguientes.

En lo que a los límites respecta, ya hemos visto que la Constitución ha admitido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración; sin embargo, resulta fundamental el sometimiento de la misma a las necesarias cautelas que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos. Estas garantías se establecen en los artículos 24, 25 y 26 de la Constitución y como declaró el Tribunal Constitucional en su STC 18/1981, de 8 de junio de 1981⁵, coinciden, sustancialmente, con los principios del orden penal. El mismo, pronunció literalmente que "los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado", doctrina que ha sido reiterada en múltiples ocasiones por el Tribunal en sus sentencias, entre otras, la STC 26/1994⁶ y la STC 243/2007⁷. Además, ésta doctrina del Tribunal Constitucional ha hecho mella en el legislador, quien ha dedicado a esta materia el Capítulo I del Título IX de la LRJPAC, rubricado "Principios de la potestad sancionadora", los cuales resultan ser el principio de legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad, *non bis in idem* y el principio de prescripción.

Respecto al principio de legalidad, consagrado por la jurisprudencia contencioso-administrativa anterior a la Constitución, comprende, en palabras de la destacada STC 42/1987, de 7 de abril⁸, una doble garantía: "La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las

⁵ STC 18/1981, de 8 de junio de 1981. (Fj.2)

⁶ STC 26/1994, de 27 de enero de 1994 (Fj.4)

⁷ STC 243/2007, de 10 de diciembre. (Fj.3)

⁸ STC 42/1987, de 7 de abril de 1987. (Fj.2)

sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora".

En cuanto a la garantía material, sabemos que en virtud del artículo 25.1 de la Constitución, las infracciones deben estar tipificadas y las sanciones previstas en una norma jurídica que reúna las condiciones de *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa*. No obstante, el alcance sustantivo del principio de legalidad sancionadora no se detiene ahí, puesto que, de manera más amplia, el artículo 127.1 LRJPAC dispone que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá "cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local".

En lo que a la garantía formal respecta, esta resulta infinitamente más problemática en el Derecho administrativo sancionador que en el Derecho Penal, debido a que no siempre está claro el alcance que la reserva de ley tiene en esta materia. Por este motivo, la jurisprudencia no ha tenido otra opción que ir paulatinamente esclareciendo y solventando los escollos con los que se ha encontrado, concluyendo que la ley formal no sólo ha de reconocer la potestad sancionadora en relación con una determinada actividad, sino que, también debe configurar los elementos esenciales de la misma, es decir, habilitar un contenido material propio relativo a la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras. Sin embargo, esta doctrina admite de igual modo excepciones, que flexibilizan sustancialmente la exigencia de reserva de ley. A lo expuesto hay que añadir que este principio como manifestó el Tribunal Constitucional en su sentencia 15/1981⁹ "no incide en las disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada" puesto que como añade el mismo Tribunal en sus sentencias 11/1981¹⁰ y 42/1987¹¹, "no es posible exigir reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el derecho anterior a la Constitución".

⁹ STC 15/1981, de 7 de mayo de 1981. (Fj.7)

¹⁰ STC 11/1981, de 8 de abril de 1981. (Fj.5)

¹¹ STC 42/1987, de 7 de abril de 1987. (Fj.3)

Respecto al principio de tipicidad, en palabras de SANCHEZ MORÓN, "más importante que el aspecto formal del principio de legalidad es el aspecto sustantivo o material que, entre otras cosas, se concreta en la garantía de seguridad jurídica que impone la tipicidad de las infracciones"¹². De este modo, el artículo 129.1LRJPAC dispone que "sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones". De lo anterior se deduce que el principal problema que se da en la práctica reside en determinar el grado de concreción o de precisión con que tales conductas deben ser definidas, tanto en la ley, como en los reglamentos que, al amparo del artículo 129.3, "contribuyan a la más correcta identificación de las conductas". Así, es habitual en el Derecho administrativo encontrarnos con normas que para tipificar las infracciones hacen uso de conceptos generales o ampliamente indeterminados o bien aluden a la vulneración de deberes impuestos por otras normas no sancionadoras, remitiéndose a ellas para la integración de las conductas tipificadas. En cualquier caso, las infracciones administrativas suelen clasificarse por la ley en leves, graves y muy graves, tal y como podemos ver en el artículo 132.1 LRJPAC, clasificación necesaria para ofrecer también seguridad jurídica sobre la gravedad de la conducta punible. Asimismo, este principio exige a la Administración sancionadora precisar cuál es el tipo infractor a la hora de dictar el acto por el que impone una sanción, ya que de no hacerlo así o de tipificarse incorrectamente la conducta sancionada, el acto debe ser anulado, sin que corresponda a los Tribunales buscar y aplicar un tipo sancionador alternativo.

Dicho esto, también las sanciones que pueden imponerse para cada tipo de infracción deben estar predeterminadas por la ley con suficiente grado de certeza de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129.2LRJPAC. Además, este principio no implica que la sanción correspondiente a cada conducta ilícita deba precisarse en la ley con toda exactitud, sin embargo, lo que sí prohíbe es que las sanciones tengan una formulación tan abierta, por su amplitud o vaguedad, que la efectividad de la misma dependa de decisiones prácticamente libres o arbitrarias del intérprete.

El principio de irretroactividad de las normas desfavorables se recoge en la LRJPAC, en el artículo 128, al disponer el mismo que "1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. 2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor". Así, mientras que el principio de irretroactividad puede ser deducido de los artículos 25.1 y 9.3 de la

¹² SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. Derecho Administrativo. Parte general. 8.edic., Tecnos, Madrid,2012, pág.692.

Constitución; la misma no dice nada sobre el principio de aplicación retroactiva de la norma más favorable al infractor. Además, la irretroactividad de las disposiciones desfavorables y la retroactividad de las favorables se refiere no únicamente a las que tipifican infracciones y sanciones sino también a las que regulan otros elementos del Derecho sancionador, tales como la prescripción, el importe y los criterios de graduación de las sanciones o las circunstancias modificativas de la responsabilidad.

En lo relativo al principio de culpabilidad, a diferencia del Código Penal, ninguna ley ha establecido la rigurosa exigencia de este principio en el Derecho administrativo sancionador, siendo la LRJPAC muy ambigua al respecto. Sin embargo, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de responsabilidad personal o subjetiva, que es básica en el Derecho penal, también rige en el Derecho Administrativo sancionador, tal y como podemos ver en la STC 76/1990¹³, al pronunciar que "que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta negligente del contribuyente". De este modo, entendiendo que nuestro Derecho excluye el carácter objetivo de las infracciones, la pregunta a la cual debemos dar respuesta es qué tipo de responsabilidad o culpabilidad es necesaria para la imputación a un sujeto de una infracción administrativa. Así, la LRJPAC dispone en su artículo 130.1 que "sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia". De ello se deduce que la exigencia de culpabilidad en el ilícito administrativo es más flexible que en el Derecho penal, por entender que la culpabilidad en Derecho Administrativo no se exige exclusivamente por dolo o culpa, sino también por omisión de la diligencia exigible en el cumplimiento de la normativa administrativa. Como consiguiente, ante un comportamiento antijurídico no es suficiente con invocar la ausencia de culpa, sino que debe acreditarse de igual modo que se ha empleado la diligencia exigible.

El principio de proporcionalidad, el cual requiere la adecuación de los medios empleados a los fines perseguidos, resulta de vital importancia en el Derecho Administrativo sancionador, recogándose como consiguiente, en el artículo 131.2 y 3 LRJPAC. Por un lado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 131.3, este principio debe ser necesariamente observado por el legislador a la hora de regular el cuadro de infracciones y sanciones, sea para clasificar aquéllas según su gravedad, sea para determinar la sanción que corresponde a cada tipo o clase de infracciones. Además, la norma subraya que "el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la

¹³ STC 76/1990, de 26 de abril de 1990 (Fj.4)

comisión de las infracciones no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas". Por otro lado, la proporcionalidad también debe ser observada en el momento de aplicar la sanción legalmente establecida, graduando su montante o el alcance dentro de los habituales márgenes con que las leyes las establecen. Para ello, la LRJPAC enumera algunos criterios de graduación: a) la existencia de intencionalidad o reiteración; b) la naturaleza de los perjuicios causados; c) la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme (en vía administrativa). No obstante, éstos no son los únicos criterios que pueden ser analizados, admitiendo la LRJPAC otros distintos recogidos en leyes sectoriales. Finalmente, a efectos de la resolución sancionadora, puede considerarse el principio de proporcionalidad como un límite de la discrecionalidad administrativa que las leyes reconocen habitualmente, al obligar a motivar exponiendo los criterios o las razones por las que se adopta una opción concreta.

En cuanto al principio *non bis in idem*, según TRAYTER la expresión "encierra un tradicional principio general del Derecho con un doble significado: de una parte, su aplicación impide que una persona sea sancionada o castigada dos veces por la misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por otra parte, es un principio procesal en virtud del cual un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, no pueden darse dos procedimientos con el mismo objeto. Esta vertiente procesal impide no sólo la dualidad de procedimientos - administrativo y penal- sino también el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos como consecuencia de los efectos de la litispendencia y de la cosa juzgada"¹⁴. Asimismo, mientras que la Constitución nada dice del mismo, la doctrina, por su parte, ha defendido su vigencia por entenderse implícito tanto en el artículo 25, al prohibir el principio de legalidad una tipificación simultánea de iguales conductas con diferentes efectos sancionadores, como en el artículo 9.3, el cual hace alusión al principio de exigencia de racionalidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Además, la LRJPAC dispone en su artículo 133 que "no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento".

De este modo, una de las consecuencias deducibles del mencionado artículo 133, es el principio de subordinación de la Administración al juez penal, no pudiendo

¹⁴ TRAYTER JIMÉNEZ, JOAN MANUEL. *Sanción penal-sanción administrativa. El principio "non bis in idem" en la jurisprudencia*. Poder Judicial N°22, 1991, pág.113.

consecuentemente la misma imponer una sanción cuando los mismos hechos han sido ya objeto de una condena penal, concurriendo las tres identidades mencionadas de sujeto, objeto y fundamento. Así, la aplicación de este principio no genera dudas cuando existe una sentencia penal de condena, debido a que en tal caso y si se hubiera incoado ya un procedimiento administrativo sancionador, el mismo se archiva en virtud de lo previsto en el artículo 5.1 del Reglamento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. No ocurre lo mismo, en cambio, en el supuesto de que cuando los Tribunales penales vayan a pronunciarse, exista ya una resolución administrativa sancionadora. Sin embargo, en aras de prevenir esta situación, la legislación vigente extrae de este principio que iniciada una instrucción penal, la Administración no puede proseguir o concluir el expediente sancionador abierto por los mismos hechos e idéntico fundamento contra las mismas personas, acordándose por ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7 RPPS, su suspensión por el órgano competente "hasta que recaiga resolución judicial". Por contra, cuando existe una sentencia penal absolutoria, por no conllevar la ausencia de responsabilidad penal la irresponsabilidad administrativa, cabe el caso de proseguir o reanudar el expediente administrativo e imponer una sanción de esta naturaleza. Eso sí, siempre y en todo caso, en virtud de lo establecido en el artículo 137.2 LRJPAC, la Administración se halla vinculada por los hechos que haya declarado probados el juez penal; no obstante, si la sentencia penal se limita a declarar unos hechos como no probados, nada impide a la administración practicar las pruebas que permitan probarlos posteriormente, menos cuando de la sentencia se deduzca que no se cometieron. Sentado lo anterior, no existe prohibición de sancionar en la vía administrativa si ya hay condena en vía penal, cuando los bienes jurídicos protegidos por la norma penal y por la norma administrativa sancionadora son diferentes, o lo que es lo mismo, cuando la sanción administrativa por los mismos hechos tenga distinto fundamento. Por último, este principio también implica la exclusión de dos o más sanciones administrativas por la comisión de unos mismos hechos.

Finalmente, el último principio de la potestad sancionadora de la administración será el principio de prescripción dispuesto en el artículo 132LRJPAC. Es precisamente este principio el objeto de estudio del presente trabajo, el cual después de esbozar los rasgos generales de la potestad sancionadora de la administración, se centrará seguidamente en el cuidadoso y detallado análisis del instituto jurídico de la prescripción y en los problemas que el mismo en la práctica ha acarreado.

II. PARTE GENERAL

1. CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN

Antes que nada, resulta imprescindible aclarar qué se entiende por prescripción de la acción administrativa. Así, mientras que CANO la define como "una forma de extinción de la responsabilidad sancionadora por el simple transcurso del tiempo. En concreto, por el cumplimiento de un plazo desde la comisión de la infracción sin que la Administración dirija o reanude su actuación contra el responsable de la misma (prescripción de la infracción), o desde que impuso en firme la sanción sin que la ejecute o reanude su ejecución (prescripción de la sanción)"¹⁵; GARBERI, por su parte, opina que "la prescripción supone atribuir al mero transcurso de un periodo de tiempo, previamente determinado, el radical efecto de extinguir la posibilidad de que por parte de los poderes públicos se declare o se reprima la responsabilidad penal"¹⁶; es decir, lo que prescribe o se extingue con el transcurso del tiempo, no son las infracciones cometidas o las sanciones impuestas, sí, en cambio, la potestad de la Administración para perseguir las infracciones y sancionarlas o para ejecutar por la fuerza las sanciones previamente impuestas.

Citado lo anterior, la prescripción resulta ser la causa de extinción de la responsabilidad sancionadora que con mayor atención regulan tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como las diversas leyes sectoriales; y, es en el artículo 132LRJ-PAC donde se hace alusión a esta institución jurídica, disponiendo que "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

¹⁵ CANO CAMPOS, TOMÁS. *La imprescriptibilidad de las sanciones recurridas o la amenaza permanente del "ius puniendi" de la administración*. Revista General de Derecho Administrativo N°31 (2012), pág.2.

¹⁶ GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Tirant lo Blanch, 2008, pág.140.

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".

El Derecho Administrativo sancionador reconoce dos clases de prescripción; la primera, la prescripción de la persecución administrativa, llamada habitualmente prescripción de la infracción, y, la segunda, la prescripción de ejecución de la sanción, más conocida como prescripción de la sanción. Pues bien, mientras que el transcurso de determinados plazos excluye el castigo de un ilícito administrativo en la prescripción de la persecución, en la prescripción de la ejecución, en cambio, impide que la sanción impuesta en resolución firme sea ejecutada.

Por ello, tal como DE DIEGO expresa "enmarcar conceptualmente la prescripción en el terreno de las infracciones y sanciones no deja de ser un planteamiento sumamente discutible"¹⁷, ya que lo que prescribe, no es en realidad la infracción o la sanción, sino el derecho material de perseguir el ilícito cometido o hacer efectiva la sanción impuesta. De este modo, se comenta que la utilización de los términos "prescripción de infracciones y sanciones", tanto en el uso forense como en los propios textos legales, se da por razones convencionales.

Centrándonos un poco más en la prescripción de la persecución administrativa o de la acción para sancionar, inadecuadamente llamada prescripción de la infracción¹⁸, debemos señalar que la infracción cometida por un sujeto no prescribe, no se extingue por el transcurso del tiempo, ya que lo que verdaderamente lo hace, es la responsabilidad, pero nunca, en ningún caso, la infracción. Es decir, el ilícito existe con independencia del transcurso del tiempo de prescripción; lo que sucede, en cambio, es que una vez vencidos los plazos, ya no podrá ser enjuiciado y reprimido. Para que en Derecho pueda propiamente decirse que existe responsabilidad por la comisión de un ilícito, tanto penal o administrativo, es imprescindible una resolución firme que previamente lo declare; hasta ese momento, si transcurre el plazo fijado por la ley, lo

¹⁷ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. 2 ed., Bosch, pág.30.

¹⁸ Véase la STS de 9 de marzo 1988 (RJ 1988/1825), la cual entiende que más que de la prescripción de la infracción, debe hablarse "del derecho de la Administración a perseguirla"; la STS de 22 de enero de 1997 (RJ 1997/437), la cual alude a la "prescripción por inactividad de la Administración en el ejercicio de la acción sancionadora" y a la "prescripción de la acción sancionadora". Y, en último lugar la STS de 2 de febrero de 1999 (RJ 1999/1026), por citar "la prescripción de la acción administrativa para sancionar" y declarar prescrita "la acción de la Administración para imposición de la sanción".

que prescribe es la acción del Estado para ejercitar el *ius puniendi*. En definitiva, la prescripción de la persecución, afecta única y exclusivamente a la perseguibilidad del ilícito administrativo en el procedimiento administrativo sancionador, no pudiéndose dilucidar y depurar responsabilidades penales o administrativas contra el autor o autores, ni tampoco exigirles, en su caso, el cumplimiento de la pena o sanción, una vez la prescripción haya tenido lugar. Por todo ello, es mi opinión y la de muchos autores, como por ejemplo DE DIEGO, que resulta infinitamente más acertado, hablar de prescripción de la persecución o de la acción para sancionar que de prescripción de infracción¹⁹, como expresa el artículo 132 LRJPAC.

En cuanto a la prescripción de ejecución de la sanción, definida por CABALLERO como "el plazo máximo con que cuenta la Administración desde que una sanción impuesta adquiere firmeza hasta que notifica al sancionado la iniciación formal del procedimiento de ejecución"²⁰, debemos apuntar que la sanción, al igual que la infracción, no queda extinguida por el devenir del tiempo previsto en orden a su prescripción, sin embargo, ya no podrá llevarse a cabo su ejecución forzosa.

2. FUNDAMENTO DE LA PRESCRIPCIÓN

En cuanto al fundamento de la prescripción como causa de extinción de la responsabilidad sancionadora, el mismo reside en el principio de seguridad jurídica, el cual yace garantizado por la propia Constitución Española en el artículo 9.3 concretamente. De este modo, estimo oportuno recordar antes que nada lo que el TC, en la Sentencia 10176-2011²¹, entiende por tal: "la seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones".

Expuesto lo anterior, resulta indudable que las infracciones deben ser perseguidas de oficio por las autoridades competentes por suponer una quiebra en el orden jurídico, no obstante, la responsabilidad por esa acción u omisión no puede estar indefinidamente pendiente, teniendo que existir como consiguiente, una

¹⁹ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.30.

²⁰ CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, en la obra *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Iustel, pág. 644.

²¹ STC Res. Nº10176-2011 (considerando VII- IV).

contigüidad temporal entre la acción infractora y la reacción sancionadora. De lo contrario, la inactividad de los poderes públicos a lo largo de un determinado periodo de tiempo, puede traer la consolidación de una situación de hecho infractora del ordenamiento jurídico establecido. Al respecto, CABALLERO manifiesta que "la vida exige terminar pasando página respecto de las acciones cometidas, sin tener que arrastrar el fardo cada vez mayor de responsabilidades pasadas, siempre de manera proporcionada a la gravedad de la conducta realizada"²². Además, en un Estado de Derecho, los ciudadanos tienen derecho a la temporalidad de las actuaciones administrativas, incluyendo las sancionadoras, debiendo ser éstas directas, eficientes, claras, rigurosas y sin retrasos injustificados. En conclusión, el TC cita en relación a esta cuestión, que el "principio de seguridad jurídica está en la base de todo ordenamiento, y que se traduce en la necesidad de que las situaciones jurídicas consumadas no se mantengan en estado precario todo el tiempo, con menoscabo del orden público y la paz sociales. Consecuentemente, la prescripción, como institución jurídica que viene a dar término a las relaciones jurídicas en virtud de un plazo o término determinado, coadyuva en esta función primordial, en tanto su objetivo primordial es ordenar y dar seguridad ciertas a las relaciones en sociedad"²³.

La prescripción también yace sustentada sobre el principio de proporcionalidad; resultando desproporcionado perseguir una infracción o exigir una sanción más allá de un plazo razonable. Así, CABALLERO defiende al respecto que el "tiempo es uno de los componentes esenciales del ejercicio de la potestad sancionadora, y su transcurso hace que éste sea cada vez menos razonable, hasta un punto en el que ya no es proporcionado al fin que persigue"²⁴. Por todo ello, el plazo de prescripción, objeto de determinación convencional, debe ser proporcional a la gravedad de la conducta que se persigue, en virtud de este principio.

Asimismo, la prescripción también se fundamenta sobre el respeto a las garantías que han de tenerse presentes en todas las manifestaciones del derecho administrativo sancionador, como por ejemplo, los derechos a la defensa y a la actividad probatoria. De lo anterior se deduce que la imprescriptibilidad de las infracciones y de las sanciones administrativas, entre otras consecuencias, podría conllevar la incapacidad de la Administración de garantizar un procedimiento en el que el expedientado tuviera oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estimare pertinentes.

²² CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*, pág.643.

²³ STC Res. N°10176-2011 (considerando VII- V).

²⁴ CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*, pág.642.

En último lugar, desde el punto de vista de la Administración, la prescripción resulta ser una exigencia que deviene del principio de eficacia administrativa, al existir la necesidad de que la misma reaccione de manera inmediata ante una presunta infracción. Los plazos de prescripción, deben ser por esta razón, moderados y ajustados, con el fin de estimular una actuación ágil de la Administración, que no gaste medios y energías en eludir que se extingan responsabilidades pretéritas y superadas; pues sería totalmente contrario al principio de eficacia administrativa, mantener abiertas indefinidamente unas actuaciones previas o un expediente sancionador, tal y como opina SAN JOSÉ²⁵.

3. ORIGEN DE LA PRESCRIPCIÓN

En lo que al origen de la prescripción se refiere, entre las críticas que la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 recibió, sin duda, una de las más sólidas y destacables resultó ser la ausencia en su articulado de los plazos generales de prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. La cual, junto con el frecuente silencio que sobre dicha materia guardaba la legislación administrativa especial, propició que nos encontráramos con una de las más significativas lagunas legales del Derecho administrativo sancionador hasta la entrada en vigor de la actual Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De este modo, con anterioridad a la vigente Ley, se abrió un amplio debate a cerca de la determinación del plazo de prescripción de las infracciones administrativas, siendo el mismo, objeto de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, los cuales pueden ser clasificados en tres corrientes.

Respecto a la primera de ellas, la misma fue rápidamente superada al sostener que de no existir norma legal reguladora del plazo de prescripción aplicable a la actividad sancionadora concreta, no había prescripción posible. En cuanto a la segunda, la misma defendía que para solventar esta cuestión era necesaria la aplicación de los artículos 6 y 113 del Decreto 3096/1973, siendo de ejemplo las SSTS de 10 de marzo de 1979 o 25 de octubre de 1983. De esta manera, el plazo de prescripción se establecía atendiendo a si la sanción pecuniaria o la privación del derecho impuesta en vía administrativa, superaba o no, el límite establecido para las

²⁵ SAN JOSÉ AMAT, CARLES. *Prescripción: Título VII. Infracciones y Sanciones. artículo 47*, en Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. 2010, pág.2.

faltas en el artículo 6. Si no lo superaba, consecuentemente, la infracción se reputaba leve y el plazo aplicable era el de la prescripción de las faltas, dos meses en virtud del artículo 113; mientras que si se superaba, resultaba procedente aplicar la norma correspondiente a la prescripción establecida para los delitos. Asimismo, en opinión de CUADRADO, "esta línea jurisprudencial suponía, evidentemente, una indebida aplicación de los principios del derecho penal al campo sancionador de la Administración, puesto que a lo que en principio no es ni siquiera falta penal, sino infracción administrativa, se replica una norma prevista para los delitos, lo que viene a contrariar el artículo 25 de la Constitución"²⁶.

En consonancia con la reflexión de CUADRADO, fue poco a poco abriéndose paso una nueva corriente jurisprudencial, la tercera, la cual entendía que la infracción administrativa no podía ser calificada como falta penal leve, y de que no cabía diferenciar entre infracciones administrativas leves y graves allá donde el legislador no hubiera establecido un plazo especial de prescripción. Así, la misma, sostuvo la aplicación a las infracciones administrativas que no tenían un plazo especial de prescripción, el de dos meses establecido para las faltas en el artículo 113. Claro reflejo de esta corriente resultan ser la STS de 25 de junio de 1990²⁷, al afirmar que "el derecho administrativo sancionador se rige por idénticas normas que el derecho penal, lo que, además de significar que también los ilícitos administrativos son susceptibles de prescribir, este Derecho es supletorio en caso de omisión por parte de aquel respecto de normas que específicamente señalen plazos para que la prescripción opere, ya que, en cualquier caso, ha de primar el plazo que pudiera estar fijado por la normativa atinente al hecho que determina la sanción que se imponga,(...), cuando el legislador administrativo quiere establecer un plazo mayor para la prescripción, valorando los intereses afectados, libre es de hacerlo en cuanto entra de lleno dentro del ámbito de sus facultades la regulación de la institución de la prescripción como mera figura legal y ser la problemática de aplicación de índole normal o legalidad ordinaria"; y la más tardía STS de 18 de febrero de 1997²⁸, la cual resume a la perfección la doctrina anterior, y subraya que "las infracciones administrativas prescriben de conformidad con la norma expresa que las regule; en su defecto, integrando el ordenamiento jurídico-administrativo, en el plazo previsto en sectores del Derecho Administrativo análogos; y, en el caso de no darse este último supuesto, el plazo será el establecido en las normas del Derecho Penal". En definitiva, si la norma

²⁶ CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. *Prescripción de las infracciones administrativas*. Informe de Jurisprudencia, pág.1968.

²⁷ Sentencia de 25 de junio de 1990. Ponente: José María Reyes Monterreal. (Roj: STS 12811/1990)

²⁸ Sentencia de 18 de febrero de 1997. Ponente: Julián García Estartús. (Roj: STS 1115/1997)

aplicable no prevé el plazo de prescripción para las infracciones administrativas, y tampoco yacen sectores del ordenamiento administrativo análogos en los que se haga tal previsión, como consiguiente, se acude al plazo de dos meses establecido para las faltas penales.

4. SUPLETORIEDAD ARTÍCULO 132.1 DE LA LRJPAC

La actual Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pone término a las corrientes jurisprudenciales antes expuestas porque la justificación al amparo de la cual se habían gestado, la determinación del plazo de prescripción de las infracciones administrativas ante una laguna legislativa en el Derecho administrativo sancionador, ha sido eliminada de raíz por el artículo 132.1 concretamente.

Así, en este punto, me gustaría destacar el carácter supletorio del apartado primero del artículo 132 de la LRJPAC al establecer que los plazos generales de prescripción, tanto para las infracciones como para las sanciones, sólo se aplican si las leyes sectoriales sobre la potestad sancionadora no fijan otros distintos. A modo de ejemplo, en su apartado primero, el artículo 47 de la Ley de Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal fija los distintos plazos de prescripción de la infracción, en función de la gravedad de la misma, aprovechando de este modo la posibilidad que brinda expresamente el artículo 132.1 de la LRJPA. Así, los plazos que ha determinado la LOPD son de tres años para las infracciones muy graves, de dos años para las graves y de un año para las leves. El artículo 4 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social también hace referencia a esta cuestión, disponiendo un plazo general de prescripción de tres años con las siguientes salvedades: a) las infracciones en materia de Seguridad Social prescribirán a los cuatro años; b) en materia de prevención de riesgos laborales, las infracciones prescribirán: al año las leves, a los tres años las graves y a los cinco años las muy graves; y c) las infracciones a la legislación de sociedades cooperativas prescribirán: las leves, a los tres meses; las graves, a los seis meses; y las muy graves, al año, contados desde la fecha de infracción.

Asimismo, únicamente el apartado primero del artículo 132 de la LRJPAC, el cual se refiere a los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, resulta supletorio de las normas sectoriales, ya que no ocurre lo mismo con los demás apartados del precepto, los cuales regulan el inicio del cómputo del plazo de

prescripción, y, la interrupción y reanudación de la prescripción tanto de infracciones como de sanciones. En definitiva, el apartado segundo y tercero, en contraposición con el primero, son de aplicación directa.

5. RESERVA DE LEY

El artículo 25.1 de la Constitución prescribe que "nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento". Como consiguiente, el derecho fundamental enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento administrativo sancionador, y comprende una doble garantía, expuesta en la STC 42/1987 de 7 de abril²⁹: "La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora".

Sentado lo anterior, la cuestión que seguidamente abordaremos radica en determinar si el régimen de prescripción de las infracciones administrativas debe también contenerse en norma con rango de ley. Así, al principio, la jurisprudencia del Tribunal Supremo consideró que el instituto de la prescripción yacía sometido al principio de legalidad *stricto sensu*, o lo que es lo mismo, que única y exclusivamente podía ser regulado por ley. A modo de ejemplo, debemos traer a colación lo manifestado por el TS en la Sentencia de 19 de octubre de 1983³⁰, la cual decía: "al estarse en un terreno punitivo, las sanciones, las infracciones y los plazos de su prescripción no pueden dejarse a la regulación y establecimiento de un simple Decreto, simplemente ejecutor de una Ley que no establezca nada al respecto, por lo que, es incuestionable que el Decreto cuestionado rebasa los límites y su razón de

²⁹ STC 42/1987, de 7 de abril de 1987. (Fj.2)

³⁰ STS en la Sentencia de 19 de octubre de 1983. Ponente: Jaime Rodríguez Hermida. (RJ1983/3206)

ser, el de ejecutar y desarrollar la Ley de la que trae causa, Ley que nada dice al respecto, estableciendo aquél unos plazos que rebasan los límites del mayor de los ilícitos, el penal, incurriendo en la conculcación del principio de legalidad, elevado a rango Constitucional, y que exige que, no sólo las infracciones estén tipificadas, sino que también lo esté todo el tratamiento normativo de dicho ilícito (dentro del cual, indudablemente, ha de estarlo el instituto de la prescripción), por todo lo cual, este precepto no es conforme a derecho y debe ser anulado". Asimismo, entre otros autores, MESTRE³¹ defendió la ineptitud de los reglamentos para suplir las omisiones legislativas en materia de prescripción.

A partir de la STC 29/1989³², los planteamientos anteriores quebraron al afirmarse que del artículo 25.1 de la Constitución no se podía derivar, en absoluto, una reserva de ley para la regulación del plazo de prescripción de las sanciones administrativas. Este pronunciamiento, trajo como consecuencia, que el Tribunal Supremo, en la STS de 6 de abril de 1990³³, entendiera como no necesaria la reserva de ley en la regulación de la prescripción, "de suerte que la exigencia del principio de legalidad en esta materia queda cumplida mediante el establecimiento de plazos de prescripción específicos por la vía de una norma reglamentaria". Finalmente, esta postura jurisprudencial se ha mantenido a lo largo de los años, entendiéndose ahora, sin lugar a dudas, que "el Reglamento emanado por la Administración, tiene un valor subordinado a la Ley, de forma que recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1990, de 29 marzo, lo que prohíbe el artículo 25.1 de la Constitución es la remisión al Reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no excluye la colaboración reglamentaria de la normativa sancionadora, por lo que desde este punto de vista, tanto el reconocimiento de la infracción, como la sanción impuesta, cumplen los postulados del artículo 25.1 de la Constitución, sin que se advierta la necesidad de reserva de ley en la regulación de la prescripción "³⁴.

³¹ MESTRE DELGADO, JUAN FRANCISCO. *La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. vol., Civitas, Madrid, 1991, pág.2515.

³²STC 29/1989, de 6 de febrero de 1989.

³³ STS de 6 de abril de 1990. Ponente: D. Jaime Rodríguez Hermida. (RJ 1983/5206)

³⁴ STS de 3 de julio de 2000. Ponente: Sr. Francisco Trujillo Mamely. (RJ 2000/5569)

6. TRATAMIENTO PROCEDIMENTAL

a) Efectos procedimentales

Antes que nada, recordemos, por un lado, que la prescripción ocasiona la extinción del derecho material de la Administración a sancionar las conductas tipificadas legalmente como infracciones y la extinción del derecho a exigir el cumplimiento de la sanción irrogada; y, por otro lado, que tales efectos anudados a la prescripción del derecho, han de tener su proyección en la esfera de un procedimiento sancionador que, cuando la infracción ha prescrito, carece de sentido iniciar o continuar con su tramitación, al igual que ocurre con el procedimiento de ejecución de los actos administrativos sancionadores, que tampoco debe ser incoado o desarrollado hasta sus últimos trámites cuando la sanción impuesta ha prescrito.

La prescripción en materia sancionadora, bien sea de la infracción o de la sanción, puede apreciarse tanto a petición del interesado como de oficio por cualquier instancia administrativa o judicial.

Así, en cuanto a la prescripción apreciada de oficio en sede administrativa, se deduce del artículo 6 del Real Decreto 1398/1993, la obligación de la Administración de aplicar la prescripción a lo largo de todas las fases del expediente administrativo sancionador, sin requerir que el interesado la invoque. Además, la misma podrá ser aplicada aun cuando su procedencia se desprenda de las actuaciones previas, pudiendo en tales casos la autoridad administrativa competente, acordar de oficio la "no procedencia de iniciar el procedimiento sancionador" tal y como se recoge en el apartado primero del artículo 6, el cual dice así: "1. Cuando de las actuaciones previas se concluya que ha prescrito la infracción, el órgano competente acordará la no procedencia de iniciar el procedimiento sancionador. Igualmente, si iniciado el procedimiento se concluyera, en cualquier momento, que hubiera prescrito la infracción, el órgano competente resolverá la conclusión del procedimiento, con archivo de las actuaciones. En ambos casos, se notificará a los interesados el acuerdo o la resolución adoptados. Asimismo, cuando haya transcurrido el plazo para la prescripción de la sanción, el órgano competente lo notificará a los interesados". Asimismo, debemos volcar lo dispuesto en el fundamento jurídico tercero de la STS de 22 de enero de 1997³⁵, lo cual yace estrechamente relacionado con lo anterior, al pronunciar que "la prescripción de la acción sancionadora y, en consecuencia de la responsabilidad administrativa del infractor, da lugar a la nulidad de los actos

³⁵ STS de 22 de enero de 1997. Ponente: D. Julián García Estartús. (RJ 1997/437)

impositivos de las sanciones «ope legis» sin necesidad de que se interpele por el interesado a la administración; toda vez que aquélla, en aras de la Seguridad jurídica que se contrarresta con la exigencia de la justicia material, incide por la inactividad del sujeto titular de la acción y el transcurso del plazo indicado en la norma; sin que al supuesto infractor le incumba denunciar la inactividad dada la naturaleza de la prescripción que no se exige en la norma penal ni en la normativa reguladora de las faltas y sanciones administrativas". Y, en lo que a la prescripción apreciada de oficio en sede judicial, en cambio, la misma es de igual modo apreciable en cualquier instancia y también en casación, siendo muestra de ello, la STS de 26 de mayo de 1999³⁶.

Respecto a la prescripción apreciada por el interesado, a continuación daremos respuesta a qué sucede cuando el mismo la alega tardíamente. De este modo, debemos comenzar mencionando que son muchas las ocasiones en las cuales el interesado no alega la prescripción hasta llegar a la sede jurisdiccional, bien sea la primera instancia, la apelación o la casación. En estos casos, la Administración suele contraponerse manifestando que se trata de una "desviación procesal" o "una cuestión nueva", no planteada con anterioridad, y, consecuentemente, tardía o extemporánea. Pues bien, la solución que el Tribunal Supremo ha dado a esta discusión la podemos ver reflejada en la Sentencia de 26 de noviembre de 1996³⁷, en la cual argumenta que "si la prescripción puede y debe apreciarse de oficio, mal podrá reputarse inadmisibile la alegada por la parte demandante en cualquier momento del proceso, permitiendo de esa forma que sea objeto de controversia en el proceso". En definitiva, el interesado puede alegar la prescripción en cualquier momento del procedimiento administrativo o del proceso judicial; al entenderla no como "cuestión nueva" sino como una "alegación nueva".

b) La prescripción como motivo de preferente pronunciamiento

La jurisprudencia ha sostenido que la prescripción es un motivo de preferente pronunciamiento, tal y como se declara en la STS 26 de mayo 1987³⁸, al citar que "si en el proceso penal el tema de la prescripción tiene la condición de artículo de previo pronunciamiento –artículo 666.3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal- en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración habrá de examinarse como cuestión

³⁶ STS de 26 mayo 1999. Ponente: Eduardo Carrión Moyano. (RJ 1999\3666)

³⁷ STS de 26 de noviembre de 1996. Ponente: Julián García Estartús. (RJ 1996/8700)

³⁸ STS de 26 de mayo de 1987. Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio. (RJ 1987/5850)

previa”, y, en la Sentencia de 23 noviembre de 1990³⁹, al pronunciar que la prescripción de las supuestas infracciones “ha de ser examinada preferentemente a los restantes motivos, incluso los procesales”. Asimismo, la misma suma que “de mediar la prescripción alegada, la consecuencia obligada sería de anulación de las resoluciones sancionatorias impugnadas, con independencia de los hipotéticos, defectos de procedimiento en que se haya podido incurrir en su adopción”. En definitiva, DE DIEGO cita textualmente que “aun cuando se hayan alegado motivos de forma que puedan dar lugar a la nulidad de actuaciones con retroacción del procedimiento, si procede la prescripción se dictará sentencia estimatoria en cuanto al fondo, sin atender ni examinar los supuestos defectos procedimentales”⁴⁰.

c) La retroactividad en materia de prescripción

Para abordar este tema, resulta fundamental tener en mente qué establece el artículo 128 LRJPAC al respecto. Así, el mismo dispone que "1.Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracciones administrativas. 2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan a presunto infractor". Además, este artículo ha de ser entendido en consonancia con el 9.3 de la Constitución el cual, entre otras cosas, recoge " la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales". De este modo, lo que se prohíbe por el artículo 9.3 es la retroactividad de las "disposiciones sancionadoras no favorables", lo cual, interpretado a sensu contrario, nos lleva a entender que la Constitución garantiza también la retroactividad de la ley penal favorable.

Contextualizado lo anterior, en cuanto a la retroactividad favorable, regulada en el artículo 128LRJPAC, la misma también tiene lugar en el ámbito de la prescripción, siendo de aplicación la nueva normativa, con efectos retroactivos, cuando reduzca los plazos de prescripción de infracciones y sanciones. Esta afirmación, queda patente en la Sentencia de 22 de enero de 1991⁴¹, entre otras, al citar que "la norma posterior más favorable al inculpado deberá serle de aplicación, bien por tipificar el hecho como infracción de menor gravedad, imponer una sanción más benigna, establecer un plazo inferior de prescripción que le favorece, etc."

³⁹ STS de 23 de noviembre de 1990. Ponente: José María Reyes Monterreal. (RJ 1990/9106)

⁴⁰ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.48.

⁴¹ STS de 22 de enero de 1991. Ponente: D. César González Mallo. (RJ 1991/328)

Asimismo, el artículo 128.2LRJPAC hace referencia al "presunto infractor", lo cual nos puede llevar a discutir, si la retroactividad de la norma más favorable sólo puede aplicarse hasta el momento en que la resolución administrativa gane firmeza, por ser a partir de ese preciso momento "infractor", y, no "presunto infractor". Así, teniendo en cuenta lo anterior, salvo para NIETO, para quien la retroactividad de las normas administrativas sancionadoras "sólo alcanza a los hechos sobre los que todavía no se ha realizado un pronunciamiento administrativo firme"⁴², para los demás autores y para la jurisprudencia, la misma no se detiene ante la definitiva resolución administrativa, y alcanza tanto a la vía de los recursos-administrativos o jurisdiccionales- como a la fase de ejecución de la sanción, siempre y cuando ésta no sea ejecutada en su integridad. A modo de ejemplo, la STS de 13 de marzo de 1992⁴³, la cual menciona que "tampoco la firmeza y la ejecución de la resolución administrativa impiden que se aplique la Ley más favorable, siendo éste el criterio constante de este Tribunal Supremo"; y, la STS de 14 de diciembre de 1995⁴⁴, la cual señala que "las normas sancionadoras posteriores serán de aplicación siempre que resulten más favorable para el inculpado, no siendo óbice para la aplicación de la norma más favorables que el procedimiento sancionador se encuentre en fase de impugnación jurisdiccional".

Finalmente, debemos concluir mencionando que por menoscabarse el artículo 9.3 de la Constitución y el 128LRJPAC con la aplicación retroactiva de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, el artículo 62.2LRJPAC sanciona con nulidad de pleno derecho las disposiciones administrativas que lo hagan.

d) Revisión de la prescripción en sede constitucional

Debemos comenzar recordando que aunque la regulación de la prescripción, como causa de extinción de responsabilidad criminal o administrativa, encuentra su fundamento en principios y valores constitucionales, la Constitución, en cambio, "no establece imperativamente un determinado régimen de prescripción de las infracciones, ni tan siquiera impone su propia existencia"⁴⁵. Así, el instituto de la prescripción es una cuestión de libre configuración legal, que queda deferida a la

⁴² NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. *Derecho Administrativo Sancionador*. 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, pág.39.

⁴³ STS de 13 de marzo de 1992. Ponente: Ramón Trillo Torres. (RJ 1992/2797)

⁴⁴ STS de 14 de diciembre de 1995. Ponente: Ramón Trillo Torres. (RJ 1995/9798)

⁴⁵ STC 63/2001, 17 de marzo de 2001. (Fj.7)

voluntad del legislador sin condicionamientos materiales que deriven de la Constitución.

Han sido muchas las ocasiones en las cuales el Tribunal Constitucional se ha referido a la ajeneidad a la órbita constitucional, de las controversias que se susciten sobre el cómputo de los plazos para que tenga lugar la prescripción, disponiendo por ejemplo en la STC 196/1991⁴⁶, que "la apreciación de si un delito o falta penales o una falta disciplinaria y su correspondiente sanción han prescrito no posee por si misma relevancia constitucional, sino que es de legalidad ordinaria y no puede ser revisada en sede constitucional (STC 73/1989)". No obstante, esta afirmación no hay que interpretarla en sentido estricto, pues la prescripción puede adquirir relevancia constitucional desde la perspectiva del derecho a la efectividad de la tutela judicial (artículo 24 de la CE), pudiendo ser excepcionalmente objeto de revisión en sede de amparo, tal como cita la STC 217/2000⁴⁷, "cuando la resolución impugnada carezca de todo razonamiento que la fundamente, resulte arbitraria por ilógica o absurda (SSTC 89/1992, de 8 de junio, 245/1993, de 19 de julio, 322/1993, de 8 de noviembre, 63/1999, de 26 de abril, y 228/1999, de 13 de diciembre) o incurra en un cómputo manifiestamente erróneo en la determinación de los plazos (SSTC 201/1992, de 19 de noviembre, y 228/1999, de 13 de diciembre)". En definitiva, como señala DE DIEGO⁴⁸, el canon aplicable en este caso es el artículo 24 de la Constitución, en cuanto exige para entender otorgada la tutela judicial efectiva, que la pretensión sea satisfecha mediante una resolución que sea razonada, o lo que es lo mismo, basada en una argumentación no arbitraria, ni manifiestamente irrazonable, ni incurra en error patente.

e) Prescripción y procedimiento judicial para la protección de los derechos fundamentales de las personas

A continuación, trataré de dar respuesta a si el procedimiento contencioso especial para la protección de los derechos fundamentales, recogido en los artículos 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, puede fundamentarse en la vulneración de las normas sobre prescripción.

⁴⁶ STC 196/1991, de 17 de octubre de 1991. (Fj.2)

⁴⁷ STC 217/2000, de 18 de septiembre de 2000. (Fj.3). Recurso de amparo 2050/97.

⁴⁸ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.54.

Previamente, se ha expuesto que la Constitución "no establece imperativamente un determinado régimen de prescripción de las infracciones, ni tan siquiera impone su propia existencia"; y, que el instituto de la prescripción es una cuestión de libre configuración legal, que queda deferida a la voluntad del legislador. En definitiva, tal y como la STC 196/1991⁴⁹ dispone, "la apreciación de si un delito o falta penales o una falta disciplinaria y su correspondiente sanción han prescrito no posee por si misma relevancia constitucional, sino que es de legalidad ordinaria y no puede ser revisada en sede constitucional (STC 73/1989)", ni en el proceso especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona. Sin embargo, la STS de 2 de noviembre de 1999⁵⁰, dispone que "la prescripción en cuanto cuestión de legalidad ordinaria no tiene cabida dentro del proceso de protección de derechos fundamentales, como no sea mediante su conexión al derecho a la motivación de las resoluciones inserto en el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en concordancia con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que niega relevancia constitucional a la prescripción, exceptuados los casos en que la interpretación haga imposible en la práctica el ejercicio de la acción, o se haya incurrido por el órgano encargado de su aplicación en error patente, o bien cuando se apoye en un razonamiento carente de fundamento o resulte arbitrario o absurdo". Asimismo, la misma añade que si bien no toda supuesta infracción de legalidad ordinaria puede traerse a examen en este proceso especial, cuando la cuestión de legalidad se halla indisolublemente unida a la violación de alguno de los derechos fundamentales invocada a través de este cauce procesal, la reiterada legalidad ordinaria pasa a formar parte de lo que se denomina «bloque de constitucionalidad», y, como consiguiente, resulta obligado e imprescindible su examen como paso previo a dilucidar si se ha conculcado o no el derecho fundamental controvertido.

No han sido pocos los intentos que se han dado para relacionar la prescripción con otros derechos constitucionales, con el fin de lograr su examen en el procedimiento preferente y sumario sobre protección de los derechos fundamentales previstos en el artículo 53.2 de la Constitución, concretamente, con el artículo 25. No obstante, todos estos intentos han fracasado, al no estimar el Tribunal Supremo tal relación.

⁴⁹ STC 196/1991, de 17 de octubre de 1991. (Fj.2)

⁵⁰ STS de 2 de noviembre de 1999. Ponente: Ángel Calderón Cerezo. (RJ 1999/10097)

f) Cómputo de plazos

En lo que a los plazos de prescripción respecta, en virtud del artículo 132.2 de la LRJPAC, el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido, en consecuencia, podemos decir que el inicio del cómputo de la prescripción, viene determinado por un hecho extraprocedimental. Sin embargo, esto no es siempre así, pues en el caso de la interrupción y la reanudación, deben tomarse en consideración actuaciones procedimentales notificadas al interesado. Será en este último caso precisamente, cuando se aplica la actual redacción del artículo 48.2 de la LRJPAC, el cual establece que "si el plazo se fija en meses o años, éstos se computaran a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate".

Sentado lo anterior, debemos matizar en relación al cómputo de la prescripción que comienza a contar desde la comisión de la infracción, que yace 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"⁵¹. En palabras de DE DIEGO, "en los plazos fijados en meses o años, el cómputo "de fecha a fecha" significa que el último día del plazo corresponderá, en el mes o año correspondiente, con la cifra anterior a la del día inicial"⁵². Y, en los casos en los cuales los plazos comienzan a computarse tras la comunicación de las actuaciones, el día final del plazo no coincidirá, en el mes correspondiente, con la cifra de la fecha del día inicial, sino con la cifra del mismo día de la notificación. Esto último, es precisamente, lo que nos dice la STS de 19 de mayo de 2004⁵³, pudiendo leer que "en los plazos que se cuentan por meses, el plazo concluye, ya dentro del mes correspondiente, el día que se designa con la misma cifra que identifica el día de la notificación o publicación"; lo cual concuerda a la perfección con lo recogido en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual en el párrafo segundo del artículo 30.4 dispone que "el plazo concluirá en el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento".

⁵¹ Véase las Sentencias de 9 de marzo de 1988 (RJ 1988/1664), 28 de julio de 1989 (RJ1989/563) y 4 de marzo de 1994 (RJ 1980/2062).

⁵² DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.61.

⁵³ STS de 19 de mayo de 2004. Ponente: Celsa Pico Lorenzo. (RJ 2004/3922)

II. PARTE ESPECIAL

1. PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES

a) Día inicial del cómputo

Debemos comenzar en primer lugar recordando que la ley distingue diferentes plazos según se trate de infracciones muy graves, graves y leves; y, que los mismos, cuya aplicación es supletoria a los distintos sectores del ordenamiento administrativo sancionador, comenzarán a contarse, en virtud del artículo 132 LRJPAC, "desde el día en que la infracción se hubiera cometido", siendo como consecuencia, totalmente irrelevante el momento en el cual la Administración tenga su conocimiento, tal y como sucede en la órbita penal (artículo 132.1 CP). Sin embargo, esto último, no siempre ha sido así, reflejo de ello la Sentencia de 7 de abril 1981⁵⁴, en la cual el Tribunal Supremo pronunció que "el plazo de dos meses no comenzará a correr en esta materia, hasta el día en que la Administración tenga conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción y pueda entonces ejercitar su potestad sancionadora". Asimismo, en la Sentencia de 25 de octubre de 1983⁵⁵ y en la Sentencia de 22 de febrero de 1985⁵⁶, el tribunal se manifestó en ese mismo sentido.

En relación a lo anterior, surge una duda que DE DIEGO trata de solventar, la norma del artículo 132.2 LRJPAC sobre el inicio del cómputo de la prescripción "desde el día en que la infracción se hubiera cometido"⁵⁷, ¿es de aplicación supletoria o su aplicación es directa en los diferentes sectores del ordenamiento administrativo sancionador? Sabemos del carácter supletorio del apartado primero del artículo 132 de la LRJPAC al establecer que los plazos generales de prescripción, tanto para las infracciones como para las sanciones, sólo se aplican si las leyes sectoriales sobre la potestad sancionadora no fijan otros distintos. Y, conocemos de igual modo, que los apartados 2 y 3 no dicen nada sobre la prevalencia de la legislación específica, pudiendo concluir por tanto, que los apartados segundo y tercero, en contraposición con el primero, son de aplicación directa. No obstante, hay quien como GONZÁLEZ NAVARRO⁵⁸ defiende que, por razón de coherencia ha de darse a todo el artículo 132

⁵⁴ STS de 7 de abril de 1981. Ponente: Manuel Gordillo García. (RJ 1981/ 1820)

⁵⁵ STS de 25 de octubre de 1983. Ponente: Aurelio Botella Taza. (RJ 1983/5283)

⁵⁶ STS de 22 de febrero de 1985. Ponente: José Luis Ruiz Sánchez. (RJ 1985/502)

⁵⁷ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.72.

⁵⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO. Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, tomo II, 4ª ed., Thomson-Civitas (Aranzadi), 2007, pág.3019.

el mismo tratamiento; siendo de este modo la clausula inicial de remisión "a lo dispuesto en las leyes que las establezcan" concebida como una cláusula general que afecta a todo el contenido del precepto.

La determinación del día inicial no ofrece problemas cuando nos encontramos ante una infracción instantánea simple, la cual se consuma en el momento en que se realiza el comportamiento típico, sin que éste genere una situación ilícita duradera o permanente en el tiempo. Sin embargo, la determinación del momento de consumación del ilícito se complica, cuando nos enfrentamos a infracciones permanentes, infracciones de estado, infracciones continuadas e infracciones complejas.

En lo que a las infracciones permanentes respecta, la misma es definida como aquella cuya realización típica se prolonga en el tiempo. Así, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de noviembre de 2007⁵⁹ considera como tales "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". De este modo, la conducta punible en las infracciones permanentes, es constitutiva de un único ilícito, pero se mantiene durante un espacio prolongado de tiempo la persistencia de la voluntad del sujeto que, en cualquier momento, puede poner fin a la misma. Además, en cuanto a su consumación, la misma es instantánea, pese a su pervivencia con posterioridad, tal y como apunta DE DIEGO manifestando que "en estas infracciones, la consumación se produce con la realización de los elementos constitutivos del ilícito administrativo y se prolonga mientras se mantenga el comportamiento antijurídico; por tanto, hasta que éste cese, la infracción es actual"⁶⁰. Como consiguiente, teniendo en cuenta lo anterior, debemos concluir mencionando que en las infracciones permanentes, el cómputo para la prescripción comienza desde que cesa la actividad ilegal o "desde que se eliminó la situación ilícita", debido a que hasta ese preciso momento, se mantiene viva la consumación de la infracción.

En lo relativo a las infracciones de estado, antes que nada, resulta fundamental clarificar qué se entiende por tal. Así, debemos señalar que CABALLERO las define como aquellas infracciones "que se consuman en un momento determinado, pero que tienen un impacto duradero en la realidad produciéndose efectos externos que pueden

⁵⁹ STS de 20 de noviembre de 2007. Ponente: Enrique Lecumberri. Martí. (RJ 2008/667)

⁶⁰ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.79.

incluso ser permanentes"⁶¹. Es decir, a pesar de que la situación antijurídica creada pueda prolongarse, no yace un comportamiento permanente de ataque al bien jurídico. Además, la consumación es instantánea, y respecto al día en que se inicia el computo de la prescripción, este será el de la fecha en que se comete el hecho, independientemente de hasta cuando se extiendan sus efectos. Debemos añadir también, que las mismas tienen lugar por ejemplo, en el caso de obras y edificaciones ilegales o en la obtención de una vivienda de protección oficial con falseamiento de las condiciones para acceder a ella.

En cuanto a las infracciones continuadas, el artículo 4.6 RD 1398/1993 define las mismas como "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", y algunos autores, entre otros, CABALLERO, apunta que "se trata de una construcción por la cual una pluralidad de acciones infractoras del mismo precepto, al ser repetidas y obedecer a un plan preconcebido, se entiende que forman parte de un proceso continuado"⁶². Por tanto, no es suficiente la simple reiteración de conductas que infrinjan el mismo precepto u otro semejante; sino que es imprescindible, en virtud de lo señalado en la Sentencia de 7 de marzo de 2006⁶³ y en la Sentencia de 20 de noviembre de 2007⁶⁴, que esa reiteración de conductas, además de infringir el mismo precepto u otro semejante, responda a un mismo proceso psicológico y material.

Citado lo anterior, debemos mencionar también que las mismas se asemejan a las permanentes en que en ambas la producción del resultado dañoso se prolonga a lo largo del tiempo. No obstante, 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; a diferencia de la permanente, la cual como hemos explicado anteriormente, consiste en una conducta reiterada por una voluntad duradera, en la que no se da situación concursal alguna sino una progresión unitaria con repetición de actos⁶⁵. En ocasiones la jurisprudencia de la Sala 3 del Tribunal Supremo no ha sabido diferenciar las infracciones permanentes de las infracciones continuadas,

⁶¹ CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*, pág.648.

⁶² CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*, pág.648.

⁶³ STS de 7 de marzo 2006. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina. (RJ 2006/1799)

⁶⁴ STS de 20 de noviembre de 2007. Ponente: Enrique Lecumberri Martí. (RJ 2008/667)

⁶⁵ STS de 24 de octubre de 1998. Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate. (RJ 1998/8849)

confundiéndolas como si se tratase de un mismo concepto, tal y como se aprecia en la Sentencia de 18 de febrero de 1994⁶⁶.

La doctrina y la jurisprudencia penal han expuesto los requisitos exigibles para apreciar la existencia de un delito continuado, los cuales, en opinión DE DIEGO⁶⁷, trasladados al ámbito administrativo sancionador de la infracción continuada, pueden enumerarse de la siguiente manera; el primero, que yazca una pluralidad de hechos sometidos a enjuiciamiento en un mismo expediente, por la misma Administración y sobre los que no haya recaído aún resolución; el segundo, que haya una homogeneidad del bien jurídico lesionado y de los modos de comisión de la infracción; el tercero, la necesidad de una conexión espacial y temporal; el cuarto, la presencia de un dolo conjunto o designio infractor común a las diversas acciones realizadas; y, finalmente, el último, una identidad subjetiva. Asimismo, a modo de ejemplo, debemos volcar la Sentencia de 24 de octubre de 1998⁶⁸, en la cual el Tribunal Supremo pronuncia que serán calificados los hechos como infracción continuada, cuando los mismos "obedecen a un plan preconcebido con similar forma de ejecución, hay pluralidad de acciones y se infringe un mismo precepto".

Desplazándonos ahora sí a lo más importante, el comienzo del cómputo para la prescripción de las infracciones continuadas será el día en que se realizó la última infracción, ya que en palabras de DE PALMA, "la existencia de una infracción continuada impide considerar aisladamente cada una de las infracciones que la integran; éstas han perdido su individualidad para formar una construcción jurídica y, por ello, no puede prescribir autónomamente con independencia del "todo" que supone la infracción continuada"⁶⁹.

Sucintamente, expondré qué se entiende por infracciones de pluralidad de actos o complejas. Así, las mismas se estructuran tomando varias acciones a realizar como integrantes del tipo, lo cual trae como consecuencia, que la misma no se consuma hasta que se han realizado todas las acciones que dan lugar al comportamiento definido en la norma. Por lo tanto, como es lógico, la prescripción no puede comenzar hasta que se ha realizado la última acción y se consuma la

⁶⁶ STS de 18 de febrero de 1994. Ponente: Juan Manuel Sanz Bayón. (RJ 1994/947)

⁶⁷ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.85.

⁶⁸ STS de 24 de octubre de 1998. Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate. (RJ 1998/8849)

⁶⁹ DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. Revista Española de Derecho Administrativo N°112 (2001), págs.568-569.

infracción, tal y como muestra la Sentencia de 18 de diciembre de 1991⁷⁰ "el cómputo del día inicial del plazo de prescripción debe necesariamente referirse a los actos finales o de terminación de la operación con los que ésta se consuma".

Además, las llamadas infracciones de hábito pueden ser consideradas como una modalidad de esta última, y su peculiaridad es que las diferentes acciones que dan lugar a su nacimiento, aisladamente consideradas, no están sancionadas por la ley, tipificándose únicamente su repetición. Debemos matizar en este punto pues, qué se entiende por reiteración y qué por habitualidad. De este modo, DE DIEGO⁷¹ considera que hay reiteración cuando una conducta se repite, y repetir es "volver a hacer lo que se había hecho", de manera que dos comportamientos repetitivos serían suficientes para entender que hay "reiteración"; y, por el contrario, en cuanto a la habitualidad, la Sentencia de 14 de abril de 1986⁷², exige una pauta de comportamiento en la que el agente, de modo pertinaz, constante, usual o acostumbrado, se dedique a la comisión de determinadas infracciones. Por todo ello, concluyo destacando en primer lugar, que queda claro, que el plazo de prescripción comenzará a contar a partir del último acto que forma parte de la infracción; y en segundo lugar, que en este tipo de infracciones, tal como dispone DE PALMA⁷³, la primera acción (impune), no podrá utilizarse como elemento del tipo cuando se reitere si, entre aquélla y la siguiente acción repetitiva, ha transcurrido el plazo de prescripción de la infracción.

A continuación, abordaremos el asunto de la concurrencia de proceso penal y procedimiento administrativo sancionador. Para ello, antes que nada debemos señalar que yacen comportamiento que en un primer momento, pueden tipificarse como ilícitos penales y también administrativos. En estos casos, la potestad sancionadora de la administración, queda subordinada a la actuación punitiva de los órganos jurisdiccionales penales. Activándose de nuevo, en los casos en los cuales la jurisdicción penal finalice sus actuaciones sin declaración de responsabilidad. Como consiguiente, teniendo en cuenta lo anterior, el día inicial del cómputo de la prescripción del ilícito administrativo, no puede, en ningún caso, ser el de la comisión de los hechos, según DE DIEGO⁷⁴, en virtud del principio de perjudicialidad penal aplicable al ámbito administrativo.

⁷⁰ STS de 18 de diciembre de 1991. Ponente: Mariano de Oro-Pulido y López. (RJ 1992/309)

⁷¹ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.89.

⁷² STS de 14 de abril de 1986. Ponente: Luis Vivas Marzal. (RJ 1986/1966)

⁷³ DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. *Op.cit.*, pág. 571.

⁷⁴ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.90-91.

Una vez que sabemos que la existencia de un proceso penal sobre los mismos hechos trae como consecuencia, la abstención de la Administración en orden a la incoación o continuación del procedimiento administrativo sancionador; debemos sumar que queda por determinar el momento concreto en que, al poderse proseguir aquél, se reinicia el cómputo de prescripción. Dos tesis son las cuales tratan de dar solución a esta pregunta, en cuanto a la primera, ésta defiende que debe comenzarse a computar la prescripción a partir de que la administración tenga conocimiento de la conclusión del proceso penal, tal y como se aprecia en la Sentencia de 20 de diciembre de 1999⁷⁵ por ejemplo. Respecto a la segunda, la misma argumenta a favor del inicio del cómputo de prescripción a partir de la misma fecha en que se dicte la sentencia absolutoria o el auto de archivo en la jurisdicción penal, debido a que las deficiencias de comunicación entre los órganos jurisdiccionales y la Administración no pueden perjudicar los derechos del ciudadano, y menos aun, perturbar la seguridad jurídica en que se fundamenta el instituto de la prescripción, tal y como se opina en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 13 de enero de 2000⁷⁶. Considerando lo anterior, DE DIEGO reflexiona que "el plazo de prescripción no puede quedar indefinidamente interrumpido, a merced de la desidia o dejación de la Administración o del correspondiente órgano judicial penal a la hora de comunicarse entre sí. La resolución firme concluye el proceso penal y da vía libre a la potestad sancionadora de la administración, de manera que ha de ser la fecha de aquella la que reinicie el plazo de prescripción"⁷⁷.

Sin embargo, al parecer de los tribunales del orden contencioso-administrativo, ni la fecha en que se dicta la resolución, ni en que se notifica a la partes, ni tampoco cuando adquiera firmeza, tiene la Administración conocimiento alguno sino mediante la comunicación y remisión del testimonio de particulares que a tal efecto realizan los órganos del orden penal. Únicamente, tras la recepción de dicho testimonio estará la Administración en disposición de proseguir el procedimiento sancionador y dictar la resolución del mismo.

b) Día final del cómputo

A continuación, daremos respuesta a cuál es el momento procedimental que sirve como día final en el cómputo de la prescripción de la acción administrativa para

⁷⁵ STSJ de la Rioja, de 20 de diciembre de 1999. (EDJ 1999/54177)

⁷⁶ STSJ de Castilla y León, de 13 de enero de 2000. Ponente: Ramón Sastre Legido. (EDJ 2000/4211)

⁷⁷ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.92.

sancionar. Así, señalar que yacen dos tesis que tratan de solventar esta cuestión, la primera, la cual argumenta que el día final en el cómputo de la prescripción viene dado por la fecha de la resolución sancionadora, y, la segunda, la cual defiende que el mismo viene dado por la fecha de notificación de la resolución sancionadora.

Citado lo anterior, en cuanto a la primera, sus partidarios aluden a que la resolución sancionadora, dictada al amparo de la potestad punitiva que tiene la Administración, una vez dictada produce plenos efectos con independencia de la fecha en que se notifique; a diferencia de las actuaciones tendentes a interrumpir el plazo prescriptivo, en las cuales ha de estarse al momento en que son conocidas por el denunciado.

Los defensores de la segunda, quienes entienden que el día final en el cómputo de la prescripción de la acción administrativa para sancionar viene dado por la fecha en que la resolución sancionadora es notificada, aluden, en cambio, a que ésta resulta ser la manera más acertada de garantizar la seguridad de que la fecha final del cómputo de la prescripción no pueda verse alterada voluntariamente con la finalidad de eludir responsabilidades disciplinarias. Asimismo, yace jurisprudencia que se ha pronunciado a este respecto, tal y como podemos ver en la STSJ de Cantabria de 6 de octubre de 1997⁷⁸, en la cual se afirma que no puede estimarse producida la prescripción de la acción administrativa sancionadora, "ya que el termino prescripción quedó interrumpido por la notificación de la resolución sancionadora", y en la STSJ de Canarias de 30 de julio de 1999⁷⁹, al apuntar que "el criterio jurisprudencial dominante que entiende por fecha interruptora de la prescripción, no la fecha en que se produce el acto con capacidad interruptora, sino aquella en que dicho acto llega al conocimiento formal del interesado, por ser "la exteriorización un requisito o presupuesto de eficacia de la actuación administrativa" o como aquí ocurre, cuando dicho acto se intenta notificar a la interesada".

Finalmente, traeré a colación, por un lado, cuál es la opinión del Tribunal Supremo, resultando para ello fundamental, citar la STS de 9 de marzo de 1998⁸⁰, la STS 2 de febrero de 1999⁸¹ o la más reciente STS de 14 de febrero de 2001⁸², en las cuales el mismo deja claro que la fecha determinante del cómputo final de la prescripción es, indudablemente, la fecha de la notificación de la resolución

⁷⁸ STSJ de Cantabria de 6 de octubre de 1997. Ponente: Francisco Javier García Gil. (RJCA 1997/2400)

⁷⁹ STSJ de Canarias de 30 de julio de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJCA 1999/425).

⁸⁰ STS de 9 de marzo de 1998. Ponente: Fernando Ledesma Bartret. (RJ 1998/2293)

⁸¹ STS 2 de febrero de 1999. Ponente: Fernando Ledesma Bartret. (RJ 1999/1026)

⁸² STS de 14 de febrero de 2001. Ponente: Ángel Calderón Cerezo (RJ 2001/9305)

sancionadora. Y, por otro lado, las razones que GALLARDO expone para justificar tomar como día final de la prescripción la fecha en que se notifique la resolución sancionadora, siendo las mismas: "a) Una interpretación sistemática y coherente con la regla de la necesidad de conocimiento del presunto infractor, para que la actuación administrativa tenga virtualidad. b) El tenor literal del artículo 57.2 de la LRJPAC, que integra dentro de sus presupuestos de eficacia demorada aquellos en que el acto administrativo está supeditado a la notificación, regla general que, por tanto, desplaza la operatividad de la regla general de la eficacia inmediata que se contiene en el artículo 57.1.c) La notificación de la resolución sancionadora se revela como el único medio para garantizar que el sancionado tome conocimiento de los motivos que justifican la sanción, sin lo que este se vería con serias dificultades para argumentar una eficaz defensa contra los hechos que le inmutan. d) Por obvias razones de seguridad jurídica y por constituir la notificación una de las garantías individuales que la Constitución proclama"⁸³.

c) Interrupción de la prescripción

Previamente, recordemos que el artículo 132.2LRJPAC dispone que la prescripción de la infracción administrativa, queda interrumpida por "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". Así, para DE DIEGO "la interrupción equivale a suprimir, a anular, a dejar sin efecto el tiempo anterior transcurrido, por lo que, una vez interrumpida la prescripción, no se tendrá en cuenta el tiempo transcurrido con anterioridad"⁸⁴.

Sentado lo anterior, a la luz del artículo 132.2LRJPAC, la prescripción se interrumpe por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, de la jurisprudencia se deduce que no únicamente la incoación de éste interrumpe la prescripción, sino que también pueden hacerlo aquellos actos administrativos posteriores de los cuales tenga conocimiento el denunciado, siempre y cuando, tal y como matiza la STS de 6 de junio de 1989⁸⁵, no se consideren diligencias superfluas; el intento de notificación practicado legalmente; y, la suspensión o paralización del procedimiento administrativo durante la

⁸³ GALLARDO CASTILLO, MARÍA JESÚS. Los principios de la potestad sancionadora. Iustel, 2008, pág.248.

⁸⁴ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.117.

⁸⁵ STS de 6 de junio de 1989. Ponente: Justo Carrero Ramos. (RJ 1989/5042)

sustanciación del proceso penal anteriormente estudiado. No obstante, bajo ningún concepto, se entenderá que las diligencias del régimen interno, las actuaciones anuladas por resolución judicial o por la propia Administración, ni las actuaciones previas o informaciones reservadas, son aptas para interrumpir la prescripción.

Así, respecto a las diligencias del régimen interno, tales como traslados o envíos de documentos de una dependencia administrativa a otra, las mismas carecen de eficacia interruptiva -pudiendo citar a modo de ejemplo, la STS de 4 de febrero de 1981⁸⁶- lo cual resulta ser lo más normal teniendo en consideración que no son actos con transcendencia exterior; y que a veces, ni siquiera tienen expreso reflejo en el expediente, no debiendo ser notificadas al interesado.

En lo que a las actuaciones anuladas, DE DIEGO opina que las mismas "no deberían computarse como interruptivas de la prescripción, sino tomarse como un período sin actividad administrativa"⁸⁷. Sabemos que tanto las causas de nulidad como de anulabilidad de los artículos 62 y 63 LRJPAC atienden a defectos o irregularidades imputables a la Administración, no al administrado, no pudiendo como consiguiente, beneficiar a ésta. Sin embargo, en virtud del principio de máxima conservación, amparado en el artículo 64 y siguientes de la LRJPAC, resulta posible que la nulidad de actuaciones no afecte a aquellos actos o trámites no viciados, bien porque fueran independientes o porque su contenido se hubiera mantenido igual de no cometerse la infracción. Por ello, se puede deducir que si la nulidad de actuaciones no afecta a todos los actos y trámites desarrollados durante un determinado periodo del procedimiento, aquéllos que conserven su validez, indudablemente, sí servirán para interrumpir la prescripción.

En cuanto a lo que en la actualidad recibe el nombre de "actuaciones previas" y que antes se llamaba " información reservada", debemos volcar lo dispuesto en la STS de 26 de mayo de 1987⁸⁸, la cual pronuncia que "ha querido referir la interrupción de la prescripción a la incoación del expediente disciplinario y no a la información reservada, pues en esta materia no caben interpretaciones extensivas en perjuicio del expedientado" además de hacer referencia a precedentes jurisprudenciales tales como la Sentencia de 24 de septiembre de 1976⁸⁹, considerándola realmente esclarecedora

⁸⁶ STS de 4 de febrero de 1981. Ponente: Vicente Marín Ruiz. (RJ 1981/1058)

⁸⁷ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.164.

⁸⁸ STS de 26 de mayo de 1987. Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio. (RJ 1987/5850)

⁸⁹ STS de 24 de septiembre de 1976. (RJ 1976/4564)

respecto de la naturaleza jurídica de la información reservada o diligencias previas, o la Sentencia de 22 de febrero de 1985⁹⁰.

Asimismo, debemos continuar resaltando que la jurisprudencia es clara al pronunciar en la STS de 31 de julio de 1989⁹¹ que "la prescripción corre aunque el expediente se tramite desde el momento en que tenga lugar la presunta infracción si de aquel expediente no se da conocimiento alguno al denunciado ni intención en el mismo". De tal pronunciamiento deducimos que lo que realmente interrumpe la prescripción es el acto de comunicación al interesado de la incoación del procedimiento administrativo sancionador, y, no, en cambio, la fecha de la resolución de iniciación del procedimiento o de cualquier otra actuación administrativa. Como consiguiente, de lo anterior se entiende que la eficacia de los actos administrativos queda demorada hasta su notificación. Es decir, como concluye DE DIEGO "no basta, pues con que la Administración actúe; es preciso que tal actuación llegue formalmente a conocimiento del interesado para que se interrumpa la prescripción"⁹². Añadir también que no ha de ser comunicado al interesado únicamente la incoación del procedimiento administrativo, sino que todas las demás actuaciones que se lleven a cabo en el expediente, en cumplimiento del requisito de "externalidad", pudiendo consecuentemente las mismas tener efectos interruptivos de la prescripción. En último lugar, quiero remarcar que sólo las notificaciones practicadas regularmente tienen efectos prescriptivos, tal y como opina el Tribunal Supremo en la Sentencia de 5 de diciembre de 1983⁹³ y posteriores, al afirmar que la prescripción no puede interrumpirse "por la práctica de notificaciones irregulares, ni por las actividades de la Administración no materializadas en actos administrativos concretos".

Subrayado que sólo la notificación del acuerdo de incoación produce el efecto interruptor, debemos comentar que para CUADRADO⁹⁴ este matiz posee una indudable importancia desde el punto de vista del ciudadano, pues la persona infractora no tiene conocimiento de si yace una actividad administrativa de investigación y persecución de su conducta, sino hasta que recibe una comunicación formal de la Administración. Resulta fundamental recordar en este momento pues, que para que lo envíos de las notificaciones de órganos administrativos y judiciales sean admitidos por la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos y surtan efectos probatorios en el procedimiento administrativo o judicial, se requiere que "en el

⁹⁰ STS Sentencia de 22 de febrero de 1985. Ponente: José Luis Ruiz Sánchez. (RJ 195/502)

⁹¹ STS de 31 de julio de 1989. Ponente: Pedro Esteban Álamo. (RJ 1989/6194)

⁹² DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.118.

⁹³ STS 5 de diciembre de 1983. José Luis Martín Herrero. RJ (1983/6136)

⁹⁴ CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. *Op.cit.*

envío conste la palabra "Notificación", y, debajo de ella y en caracteres de menor tamaño, el acto a que se refiera (citación, requerimiento, resolución) y la indicación "Expediente núm..." o cualquier otra expresión que identifique el acto a notificar" tal y como obliga el artículo 40 del RD 1829/1999, y, afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 28 de octubre de 2014⁹⁵. De lo contrario, la defectuosa identificación del acto, puede dar lugar a una notificación sin validez alguna.

Ahora bien, el problema principal surge cuando no es posible la notificación personal del acuerdo de iniciación por carecer la Administración de información sobre el domicilio del interesado, por ser ésta errónea, por no hallarse aquél en su domicilio, o por no querer aceptar la notificación. Cada uno de estos casos tiene su tratamiento específico que, salvo en el último supuesto, en el que la notificación se da por practicada, da lugar a la publicación del acuerdo de iniciación en el Boletín Oficial y en los tabloneros de anuncios del Ayuntamiento del interesado. Por ello, debemos destacar la naturaleza residual de la notificación por edictos, la cual ha llegado a ser calificada como "un sucedáneo de notificación" en la STSJ de Andalucía de 14 de abril de 2000⁹⁶, por ejemplo.

Esclarecer del último supuesto, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 59.4 LRJPAC -"Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento"- rechazar una notificación, negándose el interesado o su representante a recogerla o firmar su recepción, resulta insustancial a efectos procedimentales debido a que los trámites seguirán como si la notificación se hubiera llevado a cabo regularmente. Es decir, en caso de rechazo, el intento de notificación, pese a yacer materialmente fallido, cabe considerarlo formalmente efectuado, como consiguiente de que la falta de recepción se debe a los actos propios del denunciado y no, en contraposición, a errores o defectos imputables al agente notificador. Debemos matizar también que la situación de indefensión que como consecuencia pueda generarse, no es imputable a la Administración, sino a quien obstaculizó su recepción tal y como afirma el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 4 de mayo de 1998⁹⁷.

No podemos olvidar que, para que una notificación rehusada sea considerada válidamente efectuada a todos los efectos, es imprescindible que se cumplan

⁹⁵ STS de 28 de octubre de 2004. Ponente: Ricardo Enríquez Sancho. (RJ 2004/6594)

⁹⁶ STSJ de Andalucía de 14 de abril de 2000. Ponente: Heriberto Asencio Cantisán. (RJCA 2000/1193)

⁹⁷ STS de 4 de mayo de 1998. Ponente: Manuel Goded Miranda. (RJ 1998/4719)

determinados requisitos y garantías. En este caso, el artículo 43 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, establece que cuando la notificación sea rehusada o rechazada por el interesado o su representante, deberá hacerse constar esta circunstancia por escrito con su firma, identificación y fecha, en la documentación del empleado del operador postal. Asimismo, en su último párrafo añade que ante esta circunstancia, "el empleado del operador postal hará constar en la documentación correspondiente la causa de la no entrega, fecha y hora de la misma, circunstancias que se habrán de indicar en el aviso de recibo que, en su caso, acompañe a la notificación, aviso en el que dicho empleado del operador postal hará constar su firma y número de identificación". En definitiva, la misma no se tendrá por practicada y carecerá de virtualidad para interrumpir la prescripción, cuando no se hayan hecho constar las circunstancias en que se produjo el rechazo, cuando no conste firma del agente o funcionario notificador o, incluso, cuando conste pero sea ilegible.

Sin embargo, no siempre el interesado está dispuesto a identificarse y firmar la diligencia, teniendo que abrirse como consiguiente, dos alternativas; la primera, dar carácter probatorio, al menos iuris tantum, a la certificación firmada por el agente notificador, y, la segunda, realizar un segundo intento de notificación, en una hora distinta dentro de los tres días siguientes, conforme a lo previsto en el apartado cuarto del artículo 42 del RSP, y si practicado el segundo intento, éste resultase infructuoso, dice el apartado quinto del mismo artículo, "a partir de este momento, dicha notificación tendrá el mismo tratamiento que las que hubieren sido rehusadas o rechazadas".

De acuerdo con la jurisprudencia, únicamente el rechazo de la notificación por parte del interesado o de su representante autoriza a tenerla por hecha y a continuar el procedimiento, no pudiéndose equiparar a ello, el rechazo realizado por cualquier otra persona aunque se encuentre en el domicilio del interesado. Concluir de este modo, que la circunstancia de encontrarse una persona en el domicilio del interesado, no conlleva obligación alguna de hacerse cargo de la notificación y de la responsabilidad de entregarla al destinatario, al amparo de lo que dispone el 59.2 II de la LRJPAC, "podrá hacerse cargo...". Ejemplificativa es al respecto la STSJ de Murcia de 10 de noviembre de 1999⁹⁸, en la cual se dice así: "Esta Sección ha tenido ocasión de pronunciarse en un caso prácticamente igual al presente, resuelto por la Sentencia 147/1999, de 3 de marzo, dictada en el recurso 2366/1996, sosteniendo que el art.

⁹⁸ STSJ de Murcia de 10 de noviembre de 1999. Ponente: Mariano Espinosa de Rueda Jover. (RJCA1999/3812)

59.2, segundo párrafo, de la Ley 30/1992, después de establecer en el número primero, que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, dice que cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad".

d) Reanudación del plazo de prescripción

En cuanto a la reanudación del plazo de prescripción de las infracciones, este tendrá lugar cuando en palabras de GARBERÍ se produzca la "interrupción de la interrupción de la prescripción"⁹⁹, es decir, cuando interrumpido el plazo de prescripción, vuelva a correr de nuevo por la paralización del expediente sancionador, durante más de un mes, por causa no imputable al presunto responsable, al amparo del apartado segundo del artículo 132 LRJPAC, el cual dice así "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". Quedan claras por tanto las dos exigencias contenidas en el artículo, la primera, que la "paralización" del procedimiento se dilate durante un mes, y, la segunda, que la "paralización" no sea imputable al interesado. De esta última exigencia se deduce que la reanudación del plazo de prescripción no yace condicionada a que la paralización del expediente se produzca "por causa imputable a la Administración", sino a si la misma puede o no imputarse al denunciado, siendo como consecuencia, los actos y omisiones de este los que deberán valorarse a efectos de reanudar o no el cómputo de la prescripción. En opinión de CABALLERO este requisito negativo "resulta casi superfluo, pues cuesta creer que en un procedimiento de intervención como el sancionador, que se impulsa de oficio, el interesado pueda llegar a bloquearlo. Puede dilatarlo, solicitando la práctica de la prueba o realizando alegaciones, pero difícilmente podrá realizar actuaciones de efectos paralizantes que no puedan ser superados por el órgano instructor o el ejecutor"¹⁰⁰.

Teniendo en consideración lo dispuesto en el artículo 132.2 de la LRJPAC, cabe señalar que en opinión de DE DIEGO¹⁰¹ esta norma admite dos interpretaciones.

⁹⁹ GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. *Op.cit.*, pág. *Op.cit.*, pág.190.

¹⁰⁰ CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*

¹⁰¹ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.170.

En cuanto a la primera, que la paralización "suspende" el cómputo de la prescripción, "reanudándose" después donde se dejó; y respecto a la segunda, que la paralización "interrumpe" el cómputo de la prescripción, "reiniciándose" éste de nuevo.

De este modo, citado lo anterior, algunos autores, como PARADA¹⁰², defienden esta primera interpretación por entender que reanudar significa retomar lo ya iniciado donde se dejó, es decir, "continuar". Sin embargo, los defensores de la segunda interpretación, argumentan que el artículo 132.2 II LRJPAC dispone que "Interrumpirá la prescripción", implicando la interrupción que el plazo "comienza a contarse de nuevo por entero"; y, no, en cambio, "suspenderá la prescripción", lo cual conllevaría la reanudación donde se dejó. Asimismo, la doctrina penalista también tuvo que solventar estas dudas interpretativas, siendo el artículo 132.2 del Código Penal, el cual finalmente estableció que "La prescripción se interrumpirá, quedando sin efecto el tiempo transcurrido, cuando el procedimiento se dirija contra la persona indiciariamente responsable del delito, comenzando a correr de nuevo desde que se paralice el procedimiento o termine sin condena de acuerdo con las reglas siguientes...".

En la actualidad, no obstante, la jurisprudencia está siendo clara al defender que, una vez interrumpida la prescripción, su cómputo debe comenzar a correr de nuevo, por entero, partiendo desde cero, tal y como podemos apreciar, entre otras, en la STSJ de Andalucía, sede en Sevilla, de 6 de abril de 2000¹⁰³, la cual afirma que "debe entenderse que en los casos de paralización del expediente administrativo, una vez iniciado, para apreciar nuevamente la prescripción, debe haber una paralización de actividades completas durante los dos meses, no siendo cumulativas los tipos en que sucesivamente hubiere estado paralizado".

Expuesto lo anterior, debo añadir que la jurisprudencia ha exigido determinados requisitos para que la "paralización" del procedimiento implique la reanudación del cómputo de la prescripción. En cuanto al primero, visible en la STS de 31 de diciembre de 1983¹⁰⁴, la necesidad de que la actuación administrativa sea "absoluta e injustificada" para que se le atribuya tal alcance; el segundo, la exigencia de que para entenderse paralizado el procedimiento las diligencias que se practiquen sean inocuas o superfluas, como considera la STS de 23 de mayo de 1993¹⁰⁵. Respecto al tercero, que la prescripción no pueda interrumpirse "por la práctica de

¹⁰² PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN. *Derecho Administrativo I*. 15ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2004, pág.500.

¹⁰³ STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de abril de 2000. Ponente: José Moreno Carrillo. (EDJ 2000/19071)

¹⁰⁴ STS de 31 de diciembre de 1983. Ponente: Vicente Marín Ruiz. (RJ 1984/479)

¹⁰⁵ STS de 23 de mayo de 1993. Ponente: Ramón Montero Fernández-Cid (RJ 1991/3848)

notificaciones irregulares, no por las actividades de la Administración no materializadas en actos administrativos concretos" tal y como refleja la STS 31 de enero de 1989¹⁰⁶. Y en lo que al cuarto se refiere, que la misma tampoco se interrumpa por las actuaciones administrativas que después hayan sido anuladas judicialmente o por su propia Administración.

Teniendo siempre presentes las dos exigencias que yacen en el artículo 132.2.II de la LRJPAC, la primera, que la "paralización" del procedimiento se dilate durante un mes, y, la segunda, que la "paralización" no sea imputable al interesado; procederá a continuación, fijar el dies aquo para computar de nuevo el plazo de prescripción. Cita DE DIEGO¹⁰⁷ que por requerir el reinicio de la prescripción la previa paralización del expediente durante "más de un mes", sólo después de que transcurra dicho plazo, y no antes, vuelve a correr el plazo prescriptivo.

Sin embargo, no son pocos los problemas y complicaciones que surgen a la hora de determinar este nuevo dies a quo, puesto que los términos literales del artículo 132.2II de la LRJPAC pueden hacernos entender que la paralización del expediente durante "más de un mes" obliga a que el nuevo cómputo se inicie transcurrido "un mes y un día" de inactividad, ya que únicamente entonces podría afirmarse que el expediente ha estado paralizado "más de un mes". En contraposición, también es posible sostener, así lo hacen GARBERÍ¹⁰⁸ y GÓMEZ¹⁰⁹, que una vez que transcurra por completo el último día del plazo de un mes de inactividad en el expediente, cualquier momento del día siguiente supone ya "más de un mes" de paralización y debe tomarse como primer día del nuevo cómputo de la prescripción.

e) La prescripción en vía de recurso

- El dogma: la prescripción de las infracciones no opera en vía de recurso

En primer lugar, ha sido comúnmente aceptado que la prescripción tiene operatividad hasta que se dicta y se notifica la resolución sancionadora, o lo que es lo mismo, durante la fase declarativa del procedimiento, la cual yace dirigida a producir el acto sancionador; y, no en cambio, en la fase del recurso, orientada en este caso, no a

¹⁰⁶ STS 31 de enero de 1989. Ponente: Salvador Ortolá Navarro (RJ 1989/620)

¹⁰⁷ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.173-174.

¹⁰⁸ GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. *Op.cit.*, pág. *Op.cit.*, pág.190.

¹⁰⁹ GÓMEZ PUENTE, MARCOS. Prescripción, caducidad y perención administrativas. Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo. N°4 (1999), pág.24.

perseguir la infracción sino, exclusivamente, a determinar si el órgano jerárquicamente inferior actuó o no con arreglo al ordenamiento jurídico¹¹⁰.

Así, volcar el tradicional planteamiento de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el cual se refleja a la perfección en la STS de 27 de mayo de 1992¹¹¹, al pronunciar que "la prescripción en materia sancionadora con relación a las infracciones administrativas imputadas implica la presunción, por configuración legal o reglamentaria, del abandono por parte de la Administración competente de la actuación en el caso concreto de su potestad sancionadora, abandono inferido del transcurso de plazos determinados sin ejercitar dicha potestad. Mas es claro de todo punto, que tal abandono, y su obligada consecuencia de extinguir la persecución de la infracción, se produce en la vía administrativa dirigida a producir el acto administrativo sancionador, es decir, en el expediente administrativo incoado, en virtud de denuncia, para reprochar el ilícito cometido. Solamente cuando en el seno de dicho procedimiento se produzca una inactividad administrativa por plazo superior al señalado como de prescripción podrá decirse que la potestad sancionadora se ha extinguido o decaído, pero lo que no cabe en modo alguno es trasladar el plazo prescriptivo a la vía administrativa de recursos frente a una resolución sancionadora impuesta en expediente en cuyo recurso no existió tal inactividad, como es aquí el caso. En tal supuesto la Administración ha perseguido oportunamente la infracción y la ha sancionado, sin incurrir en abandono prescriptivo, y lo acontecido después, en cuanto a tardanza en resolver el recurso de alzada y el ulterior de reposición potestativa, en nada afecta a la prescripción de la infracción pues la vía de recurso se dirige no a perseguir la infracción sino, simplemente, a determinar si el órgano jerárquicamente inferior actuó con arreglo al ordenamiento jurídico y procede mantener, revocar o modificar el acuerdo originario, es decir, se trata de una revisión en sede administrativa de actos producidos por órganos inferiores (recurso de alzada) o por el mismo órgano (recurso de reposición). La demora en la resolución expresa de los recursos dará lugar a la ficción del silencio negativo o desestimatorio que permita la impugnación jurisdiccional del acto presunto, pero no utilizada esta posibilidad, como aquí ocurrió, la resolución expresa tardía podrá tener otras consecuencias en el ámbito de la responsabilidad, pero no dará lugar a una prescripción de la infracción, cuando ésta no se ha producido en su ámbito propio, es decir, en el expediente sancionador que finaliza y culmina con la resolución que impone la sanción. No cabe, por tanto, configurar la vía de recurso como una prolongación del expediente

¹¹⁰ STS de 15 de diciembre de 2004. Ponente: Rafael Fernández Valverde. (RJ 2005/4800)

¹¹¹ STS de 27 de mayo de 1992. Ponente: Pablo García Manzano. (RJ 1992/3729)

administrativo, sino como un plano supraordenado al expediente conducente a la revisión de los actos que pusieron fin al mismo".

Además, este planteamiento ha sido aceptado por la mayoría de los Tribunales de Justicia. Citando, entre otras, a modo de ejemplo la STSJ de Madrid de 3 de noviembre de 1998¹¹², la cual afirma que "debe tenerse en cuenta que la prescripción produce sus efectos desde la comisión de los hechos y durante la tramitación del expediente sancionador y en ningún caso una vez resuelto éste; la actora alega el transcurso del plazo de prescripción durante la tramitación del recurso ordinario que interpone frente a la resolución sancionadora por lo que no pueden tomarse en consideración las alegaciones efectuadas al respecto"; la STSJ de Castilla y León (sede en Burgos) de 14 de enero de 2000¹¹³, la cual declara que "(...) la tardanza en la resolución de un recurso administrativo da lugar a la aplicación de la doctrina del silencio administrativo por cuya virtud, en lo que ahora importa y con la legislación a la sazón vigente se produce la posibilidad de entender desestimado el recurso, con lo que queda expedita la vía contencioso-administrativa, excluyéndose con ello la figura de la prescripción de la infracción por el tiempo transcurrido entre la interposición de un recurso administrativo y la resolución del mismo: la Administración ya ha reaccionado frente a la infracción imponiendo la sanción, lo que implica la exclusión de la presunción de abandono de la actuación de la potestad sancionadora"; y, la STSJ de Andalucía (sede en Málaga) de 26 de julio de 2000¹¹⁴, la cual pronuncia que "el hecho de que no opera el instituto de la prescripción en los recursos pues éstos no forman parte del expediente sancionador, según tiene reiterado el Tribunal Supremo y ha sido también objeto de declaración igualmente reiterada por esta Sala pues el recurso administrativo se orienta no a perseguir o sancionar una infracción, sino a la revisión en vía administrativa por el órgano superior competente de la actuación del inferior y la tardanza en resolver de aquél no da lugar a la prescripción ni a la caducidad del expediente sino a que se produzca la ficción legal del silencio administrativo, en este caso desestimatorio, que abre paso y posibilita, si la Administración no resuelve o no lo hace en plazo legal, la vía jurisdiccional contencioso-administrativa".

¹¹² STSJ de Madrid de 3 de noviembre de 1998. Ponente: Juan Miguel Massigoge Benegiu. (RJCA 1998/4240)

¹¹³ STSJ de Castilla y León (sede en Burgos) de 14 de enero de 2000. Ponente: Valentín Varona Gutiérrez. (EDJ 2000/36044)

¹¹⁴ STSJ de Andalucía, Málaga, de 26 de julio de 2000. Ponente: María del Rosario Cardenal Gómez. (RJCA 2001/247)

- El dogma convertido en doctrina legal

Hoy, en virtud de la STS de 15 de diciembre de 2004, tal y como exponen muchos autores, entre ellos GÓRRIZ¹¹⁵ o SÁNCHEZ DE LA CUESTA¹¹⁶, el dogma de que las infracciones no prescriben en vía de recurso administrativo se ha convertido en doctrina legal, vinculante para todos los jueces y tribunales de este orden jurisdiccional.

Al respecto, debemos recordar que el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Girona 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 resolución sancionadora, esto es, mientras se tramitaba el recurso de alzada contra dicha sanción. Y que como consiguiente, la Generalitat de Catalunya interpuso frente a la sentencia, recurso de casación en interés de ley, el cual fue resuelto por el TS por la sentencia de 15 de diciembre de 2004.

En el fundamento jurídico noveno de esta sentencia, el Tribunal Supremo recalca que la prescripción de infracciones administrativas únicamente puede tener lugar 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. En consecuencia, añade que la extemporalidad en la resolución expresa del recurso administrativo solo da lugar al silencio administrativo negativo o desestimatorio que habilita y permite la posterior revisión jurisdiccional, de conformidad con los artículos 115.2 y 43.2LRJPAC.

En definitiva, la doctrina legal que el Alto Tribunal fija es 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".

- Crítica a la anterior doctrina

Sin embargo, la posición del Tribunal Supremo anteriormente expuesta, no fue unánime dentro de la propia Sala sino que discreparon de ella, los magistrados don

¹¹⁵ GÓRRIZ GÓMEZ, BENJAMÍN. *Sobre la prescripción de las infracciones administrativas en vía de recurso*. Aranzadi, online.

¹¹⁶ SÁNCHEZ DE LA CUESTA DE IBARGÜEN, FABIOLA. *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*. Revista de la Asociación de Inspectores de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía. Nº0, Mayo 2012, pág.2.

Juan Ernesto Peces Morates y don Pedro José Yagüe Gil, formulando el correspondiente voto particular, con argumentos referidos a la seguridad ejecutividad de resoluciones, a la rigidez del concepto "procedimiento al silencio negativo.

En cuanto a la seguridad jurídica, DE DIEGO¹¹⁷ destaca que durante la tramitación del recurso administrativo, la Administración cuenta con un "tiempo muerto", en el cual ni prescribe la infracción, ni tampoco la sanción, sumiendo al ciudadano o administrado en una insostenible inseguridad jurídica. Al respecto, Peces Morates opina que "esta situación conduce a un resultado incompatible 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 artículo 132.3 de la repetida Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción".

No obstante, la inseguridad jurídica en la tardanza de la resolución del recurso administrativo se la imputa el Alto Tribunal a la inactividad del propio interesado, por poder el mismo ejercitar la facultad de acudir a la vía jurisdiccional sin esperar a la resolución expresa. Para DE DIEGO¹¹⁸, resulta totalmente injusto que el Tribunal Supremo disculpe la obligación a la Administración de resolver expresamente en plazo, y, traslade la responsabilidad, por la demora en resolver, a la inacción del administrado; puesto que quien tiene la obligación de resolver expresamente los recursos dentro del plazo legal es la Administración, y lo que, en cambio, posee el administrado, es el derecho de reaccionar o no ante la ficción del silencio negativo. El Tribunal Constitucional ha pronunciado en más de una ocasión "el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; ahora bien, ante una desestimación presunta, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en todo caso"¹¹⁹. En definitiva, por ser la

¹¹⁷ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.102

¹¹⁸ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.103

¹¹⁹ STC 117/2008, de 13 de octubre(fj 2).

Administración la única y verdadera responsable de solventar sin demora los recursos administrativos, le es indudablemente imputable en mi opinión la inseguridad jurídica surgida por el incumplimiento de su obligación.

Otra cuestión debatida resulta ser la prescripción de la infracción y la ejecutividad de las resoluciones. Así, recordar que una vez que la resolución sancionadora resulta ejecutable, ya no puede prescribir la infracción, comenzando como consiguiente, el cómputo de prescripción de la sanción. Ahora bien, partiendo de lo dispuesto en el artículo 138.3 LRJPAC, el cual dice así "la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa", debemos señalar por un lado, que la interposición de un recurso administrativo contra la resolución sancionadora impide que esta sea ejecutiva; y por otro lado, que el silencio de la Administración dejando transcurrir el plazo para resolverlo, no confiere a la resolución sancionadora carácter ejecutivo, tal y como queda patente en la STS de 22 de septiembre de 2008¹²⁰. Finalmente, añadir al respecto, lo afirmado por Peces Morates, "mientras no finalice la vía administrativa con la decisión expresa del recurso 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, habría que considerarla prescrita conforme a lo ordenado en el artículo 132 de la LRJPAC".

En lo que al concepto de procedimiento sancionador se refiere, la prescripción de la infracción opera por la paralización del "procedimiento" o del "expediente sancionador", pudiendo decirse como consiguiente, que la infracción puede prescribir en tanto no concluya el "procedimiento sancionador". Además, debemos sumar, que de acuerdo con lo dispuesto por el Alto Tribunal, el procedimiento sancionador se da por concluido no cuando yace una resolución sancionadora, sino cuando la misma ha sido notificada. Al respecto, el Tribunal Supremo concibe los términos "procedimiento sancionador" en un sentido restrictivo, rígido, no pudiendo abarcar el ámbito de la prescripción de las infracciones, más allá de la resolución sancionadora que pone fin al expediente sancionador, y por la cual queda abierta precisamente la vía impugnativa. En definitiva, el mismo entiende que a partir de ese instante, no tiene lugar la prescripción de la infracción, sí, en cambio, el instituto del silencio negativo. En palabras de BRIONES "no cabe configurar la vía de recurso como una prolongación

¹²⁰ STS de 22 de septiembre de 2008. Ponente: Eduardo Calvo Rojas. (RJ 2008/4545)

del expediente administrativo, sino como un plano supraordenado al expediente conducente la revisión de los actos que pusieron fin al mismo"¹²¹.

Sin embargo, yace otra interpretación más laxa del término "procedimiento sancionador", la cual argumenta que si bien la fase de los recursos administrativos tiene como objetivo controlar la legalidad de la sanción impuesta, mientras la misma no sea definitiva en vía administrativa, no cabe afirmar que la Administración ha consumido su acción para perseguir la infracción ni que el procedimiento sancionador ha finalizado. DE DIEGO manifiesta que "durante la sustanciación de los recursos en sede administrativa, la persecución de la infracción aun está sujeta a revisión, de manera que bien podría decirse que la administración sólo sanciona si confirma, en todo o en parte, la resolución sancionadora; luego también, en alguna medida ejerce su potestad sancionadora en vía de recurso"¹²². Por todo ello, los defensores de esta postura aluden a que nada impide admitir que el "expediente sancionador" es un concepto amplio, un todo unitario, que incluye también la fase de recursos administrativos ordinarios.

En último lugar, respecto a la actual configuración del silencio negativo, debemos traer a colación que el transcurso del plazo para resolver el recurso da lugar a una ficción de silencio negativo que, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 117/2008¹²³, responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración y, que en ningún caso puede ser considerado un "acto presunto".

Así, al contrario de lo dispuesto en la regulación originaria de la Ley 30/1992; en la cual el silencio negativo resultaba ser un acto presunto de contenido determinado, que la Administración no podía posteriormente modificar mediante una resolución expresa de signo contrario; en la actual regulación de la Ley 30/1992, el silencio negativo vuelve a ser una ficción que proporciona al administrado un derecho reaccional para acudir a la sede judicial, y que además, deja subsistente la obligación de la Administración de resolver expresamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, volcaré lo argumentado por Peces Morates al respecto, quien pronuncia que "El parecer contenido en la sentencia de la que se

¹²¹ BRIONES, JOSÉ. *¿Puede la Administración impunemente utilizar el silencio y el tiempo en el trámite del recurso contra las sanciones administrativas?*. Revista Española de Derecho Administrativo N°133(2007), págs.179.

¹²² DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.105

¹²³ STC 117/2008, de 13 de octubre(fj 2).

disiente resulta anclado en una doctrina jurisprudencial basada en un superado concepto del silencio administrativo negativo y en la ejecutividad de las resoluciones administrativas, que se aparta, al enjuiciar la prescripción de las infracciones, de la regulación legal de aquél, contenida en el artículo 43.3 LRJAP-PAC, modificada por Ley 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 artículo 42.1 de la misma Ley".

Finalmente, concluyo mencionando que para DE DIEGO esta situación "implica un excesivo sacrificio del principio de seguridad jurídica; y, desde luego, me parece manifiestamente excesivo el sacrificio que, para la seguridad jurídica, supone dar carta blanca a la Administración para que, en vía de recurso, pueda tomarse todo el tiempo que quiera para resolver, sin que el transcurso del mismo produzca la mas mínima mella en el ejercicio de su potestad sancionadora, en el ejercicio de su acción para perseguir la infracción"¹²⁴. De este modo, una posible solución, puede ser desde mi punto de vista, que desde el mismo momento en que se produjo el incumplimiento debería iniciarse de nuevo el plazo de prescripción para la persecución de la infracción por paralización del procedimiento, aunque lo sea en fase de recurso, al amparo del artículo 132.2 II LRJPAC; idea que fue defendida por el Tribunal Supremo en la Sentencias del TSJ de Canarias de 3 y 10 de septiembre de 1999¹²⁵.

¹²⁴ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*

¹²⁵ STSJ de Canarias de 3 y 10 de septiembre de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJ 1999/3298 y 1999/3300)

2. PRESCRIPCIÓN DE SANCIONES

a) Día inicial del cómputo

Previamente, a pesar de que lo habitual entre los operadores jurídicos sea referirse a la prescripción "de la sanción", resulta infinitamente más acertado, hablar de prescripción "del derecho de la Administración a hacer efectiva la sanción impuesta"; puesto que lo que en realidad prescribe es la potestad de la Administración de ejecutar las sanciones. Así, teniendo presente lo anterior, para que pueda hablarse de prescripción de sanción resulta fundamental e imprescindible que la sanción sea ejecutiva, debido a que mientras esto no ocurra, no podrá comenzar a correr el período de tiempo que a aquélla se le concede para el ejercicio de dicha potestad.

Además, la ejecutividad de la resolución sancionadora yace supeditada a que la misma sea firme en vía administrativa; firmeza que puede adquirirse de tres maneras. La primera, cuando la propia resolución, inmediatamente, pone fin a la vía administrativa -dispuesto en el artículo 90.3 de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-; la segunda, cuando contra la resolución sancionadora cabe recurso ordinario y transcurre el tiempo para su interposición sin haberlo hecho, considerándose la misma firme a todos los efectos - establecido en el artículo 122.1 de la Ley 39/2015-; y, la tercera, cuando recae resolución expresa del recurso ordinario.

Citado lo anterior, expondré también una de las cuestiones más problemáticas que han surgido en torno a este tema, la cual se refiere a si la firmeza a efectos prescriptivos puede venir por la ficción del silencio negativo. Las respuestas han sido diversas dependiendo del sustento legal, Ley 30/92 o Ley 4/1999.

En primer lugar, debemos comentar que como consecuencia de que en la regulación originaria de la Ley 30/1992, el silencio negativo resultase ser un acto presunto de contenido determinado, que la Administración no podía posteriormente modificar mediante una resolución expresa de signo contrario; el dies a quo en el cómputo de la prescripción, se determinaba por la firmeza en vía administrativa de la resolución sancionadora, la cual tenía lugar, una vez transcurridos los tres meses desde la interposición del recurso ordinario, justamente, donde opera la ficción legal y surgía la resolución presunta. En definitiva, en virtud de tal planteamiento, se afirmaba que la ficción del silencio negativo podía traer como consecuencia la firmeza de la resolución a efectos prescriptivos. Al respecto, el Tribunal Superior de Justicia de

Cataluña pronunció en la Sentencia de 23 de noviembre de 1999¹²⁶, que "admitir lo contrario haría inviable de todo punto la práctica del instituto de la prescripción de la sanción dejando al interesado sumido en una situación de inseguridad jurídica-proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución- en los casos de silencio o retraso de la Administración en la resolución de los recursos interpuestos contra sus resoluciones sancionadoras más allá de los plazos legales establecidos para la prescripción de la sanción".

En segundo lugar, debemos mencionar que a raíz de la Ley 4/1999, el silencio negativo no tiene ya consideración de "acto presunto", dejando de ser como consecuencia, un acto administrativo con pleno valor, para convertirse en palabras de SAÉZ HIDALGO, "en una ficción legal concebida exclusivamente para posibilitar al administrado, si así lo deseaba, el acceso a la vía judicial superando de este modo los efectos de la inactividad de la Administración"¹²⁷.

Asimismo, debemos apuntar que este cambio se aprecia en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, en el apartado tercero, el cual establece que "se concibe el silencio administrativo negativo como ficción legal para permitir al ciudadano interesado acceder al recurso contencioso-administrativo, aunque, en todo caso, la Administración pública tiene a la obligación de resolver expresamente, de forma que si da la razón al ciudadano, se evitara el pleito"; y, se concreta en el reformado artículo 43.2 de la Ley 30/92, al disponer que "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".

En conclusión, tal y como expresan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNANDEZ, la eficacia del silencio negativo vuelve a ser, una "mera ficción legal de efectos exclusivamente procesales dirigida a facilitar el acceso de los interesados a la vía jurisdiccional"¹²⁸, que no pone fin al procedimiento en que se produce, ni exonera a la Administración de su obligación de dictar resolución expresa. Totalmente relacionado, lo pronunciado por el TSJ de las Islas Canarias en su sentencia de 3 de septiembre de 1999¹²⁹, "Si es teoría general del derecho sancionador la que establece que el plazo de prescripción de la sanción comenzará a computarse una vez adquiera ésta firmeza

¹²⁶ STS de 23 de noviembre de 1999. Ponente: Joaquín Ortiz Blasco. (EDJ 1999/55125)

¹²⁷ SAÉZ HIDALGO, IGNACIO. *Efectos del silencio administrativo en vía de recurso: la prescripción de sanciones*. Actualidad Jurídica Aranzadi. N°402, 1999, pág.4.

¹²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol.I., 15 edic., Civitas, 2011, pág.606.

¹²⁹ STSJ de Canarias de 3 de septiembre de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJ 1999/3298)

en vía administrativa, lo que, por otro lado, no podía ser de otra manera en atención a que mientras la firmeza no se produzca la Administración no puede proceder a la ejecución de la sanción, habremos de concluir que en los supuestos en que se haya interpuesto recurso administrativo contra una determinada sanción, dicha firmeza no se produce sino cuando se resuelve tal recurso expresamente, por lo que sería patente la improcedencia de dirigir la prescripción contra una sanción que el propio derecho impide ejecutar"; lo mismo es expuesto en la sentencia del 10 de septiembre de 1999¹³⁰.

b) Interrupción de la prescripción de sanción

En cuanto a la interrupción de la prescripción de la sanción, el artículo 132.3II de la LRJPAC dispone que "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". De este modo, las actividades que dan inicio al procedimiento de ejecución y que como consiguiente, interrumpen la prescripción de la sanción, son el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas, que yacen regladas por los artículos 96 a 100 de la Ley 30/92. No obstante, añadir que puede calificarse como actuación de esta índole también, al amparo del artículo 95 LRJPAC, el "apercibimiento" para el cumplimiento voluntario de la sanción.

Uno de los temas más discutidos en relación con la interrupción de la prescripción de la sanción resulta ser el relativo a si la incoación del proceso jurisdiccional contencioso-administrativo, dirigido a impugnar la resolución sancionadora que puso fin a la vía administrativa, produce de igual modo la interrupción del plazo de prescripción. Al respecto DE DIEGO opina que "la respuesta ha de ser negativa. La incoación de un proceso contencioso-administrativo, por si misma, no interrumpe el computo de prescripción de la sanción porque, en esta materia, las resoluciones son ejecutivas desde el momento en que alcancen firmeza en vía administrativa, salvo, claro está, que se acuerde su suspensión"¹³¹, punto de vista que sin duda alguna apoya y, que concuerda con lo pronunciado por el TSJ de

¹³⁰ STSJ de Canarias de 10 de septiembre de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJ 1999/3300)

¹³¹ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.196.

Navarra en la sentencia de 9 de marzo de 2001¹³², "en efecto, el inicio de la prescripción de la sanción tiene como elemental presupuesto el de su ejecutividad y, dado que la interposición de la demanda jurisdiccional no suspende por sí sola la ejecutividad del acto sino hasta que el juez o tribunal adopta a instancia de parte tal medida cautelar, debemos convenir que la prescripción seguirá su curso con independencia de que se haya iniciado el proceso contencioso-administrativo". Sin embargo, se contrapone a esta postura, GÓMEZ PUENTE, para quien la firmeza a que se refiere el artículo 132.3 de la LRJPAC es la producida "cuando la sanción no sea ya recurrible en la vía administrativa ni en la judicial (quiere esto decir, si se interpuso recurso contencioso-administrativo, que la prescripción comienza una vez firme la sentencia que confirma la sanción)"¹³³.

Relacionado con lo anterior, lo dispuesto en el novedoso artículo 90.3 de la Ley 39/2015, rubricado "*Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores*", el cual dice así: "Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando: a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo. b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo: 1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada. 2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella".

c) Reapertura de la prescripción por paralización del procedimiento de ejecución

En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.3II de la LRJPAC, el plazo de prescripción de las sanciones se reinicia, o como dice la ley "vuelve a transcurrir", si el procedimiento de ejecución está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. Al respecto, vuelco lo citado por DE DIEGO, quien comenta que "como normalmente la sanción impuesta será una multa, la ejecución se iniciará con la liquidación de la deuda y su notificación al obligado, a efectos de permitir la recaudación en periodo voluntario. La paralización que reinicie el plazo de prescripción

¹³² TSJ de Navarra en la sentencia de 9 de marzo de 2001. Ponente: Felipe Fresneda Plaza. (JUR 2001/151572)

¹³³ DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Op.cit.*, pág.199.

podrá producirse a partir de la finalización del periodo de pago voluntario pues es entonces cuando la Administración puede abrir la vía de apremio sobre el patrimonio del deudor". Finalmente, en palabras de CABALLERO "esta previsión es saludable, porque parece que la perención no es aplicable a los procedimientos de ejecución"¹³⁴, al no contar con un plazo máximo para su resolución. Además, carecería de sentido que iniciada la ejecución de la sanción, la Administración pudiera indefinidamente mantener abierto el procedimiento de apremio aun sin realizar actividad alguna.

¹³⁴ CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Op.cit.*, pág.456.

IV. CONCLUSIONES

Mediante este trabajo se ha tratado de esclarecer diversas problemáticas que se han suscitado en torno al instituto jurídico de la prescripción, concretamente, respecto a la prescripción de infracciones y sanciones del ordenamiento administrativo sancionador; análisis que sin duda alguna me ha ayudado a tomar conciencia de la inmensa importancia que este principio de la potestad sancionadora de la administración posee, junto al principio de legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad y *non bis in idem*.

Pues bien, a lo largo de este trabajo, se ha expuesto en relación a la prescripción de infracciones que la ley distingue diferentes plazos según se trate de infracciones muy graves, graves y leves; y, que los mismos, cuya aplicación es supletoria a los distintos sectores del ordenamiento administrativo sancionador, comenzarán a contarse, en virtud del artículo 132 LRJPAC, "desde el día en que la infracción se hubiera cometido", siendo como consecuencia, totalmente irrelevante el momento en el cual la Administración tenga su conocimiento. Además, también se ha destacado que la determinación del día inicial no ofrece problemas cuando nos encontramos ante una infracción instantánea simple, sí, en cambio, cuando nos enfrentamos a infracciones permanentes, infracciones de estado, infracciones continuadas e infracciones complejas.

También se ha dado respuesta a cuál es el momento procedimental que sirve como día final en el cómputo de la prescripción de la acción administrativa para sancionar. Así, se han enumerado dos tesis que tratan de solventar esta cuestión, la primera, la cual argumenta que el día final en el cómputo de la prescripción viene dado por la fecha de la resolución sancionadora, y, la segunda, la cual defiende que el mismo viene dado por la fecha de notificación de la resolución sancionadora. Mi opinión al respecto, es la misma que la del Tribunal Supremo, la fecha determinante del cómputo final de la prescripción debe ser la fecha de la notificación de la resolución sancionadora.

Sentado lo anterior, se ha recordado que la prescripción se interrumpe por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento administrativo sancionador, en virtud del artículo 132.2 de la LRJPAC; además de, como se deduce de la jurisprudencia, por actos administrativos posteriores de los cuales tenga conocimiento el denunciado, siempre y cuando, no se consideren diligencias superfluas; por el intento de notificación practicado legalmente; y, por la suspensión o paralización del procedimiento administrativo durante la sustanciación del proceso

penal. Asimismo, se ha alertado de la ineptitud de las diligencias del régimen interno, las actuaciones anuladas por resolución judicial o por la propia Administración, y las actuaciones previas o informaciones reservadas, para interrumpir la prescripción. En último lugar, se ha tratado el asunto de qué ocurre cuando no es posible la notificación personal del acuerdo de iniciación por carecer la Administración de información sobre el domicilio del interesado, por ser ésta errónea, por no hallarse aquél en su domicilio, o por no querer aceptar la notificación. Pues bien, cada uno de estos casos tiene su tratamiento específico que, salvo en el último supuesto, en el que la notificación se da por practicada, da lugar a la publicación del acuerdo de iniciación en el Boletín Oficial y en los tabloneros de anuncios del Ayuntamiento del interesado.

En cuanto a la reanudación del plazo de prescripción, se ha señalado que el artículo 132.2 de la LRJPAC, admite dos interpretaciones. La primera, que la paralización "suspende" el cómputo de la prescripción, "reanudándose" después donde se dejó; y la segunda, que la paralización "interrumpe" el cómputo de la prescripción, "reiniciándose" éste de nuevo. Ahora bien, en la actualidad, la jurisprudencia está siendo clara al defender que una vez interrumpida la prescripción, su cómputo debe comenzar a correr de nuevo, partiendo desde cero. Al respecto, se ha aludido también a que no son pocos los problemas y complicaciones que surgen a la hora de determinar este nuevo *dies a quo*, puesto que los términos literales del artículo 132.2II de la LRJPAC pueden hacernos entender que la paralización del expediente durante "más de un mes" obliga a que el nuevo cómputo se inicie transcurrido "un mes y un día" de inactividad, debido a que únicamente entonces podría afirmarse que el expediente ha estado paralizado "más de un mes". En mi opinión, en cambio, una vez que transcurra por completo el último día del plazo de un mes de inactividad en el expediente, cualquier momento del día siguiente supone ya "más de un mes" de paralización.

Otro de los temas tratados en este trabajo, ha sido el de la prescripción en vía de recurso, siendo fundamental como consecuencia, referirnos a la STS de 15 de diciembre de 2004, la cual convirtió el dogma de que las infracciones no prescriben en vía de recurso administrativo en doctrina legal, vinculante para todos los jueces y tribunales de este orden jurisdiccional. Además, con el fin de ahondar en la cuestión, también se han analizado los argumentos esgrimidos por Juan Ernesto Peces Morates en su voto particular, al cual con posterioridad se adhirió Pedro José Yagüe Gil, referidos a la seguridad jurídica, a la ejecutividad de resoluciones, a la rigidez del concepto "procedimiento sancionador" y al silencio negativo. De este modo, una vez examinados los argumentos alegados para defender la operatividad de la prescripción

también en vía de recurso, los cuales indudablemente apoyo; considero, desde mi punto de vista, una solución acertada la de establecer que desde el mismo momento en que se produjo el incumplimiento por parte de la Administración, debería iniciarse de nuevo el plazo de prescripción para la persecución de la infracción por paralización del procedimiento, aunque lo sea en fase de recurso, al amparo del artículo 132.2II LRJPAC. En efecto, opino que debería iniciarse el plazo de prescripción de infracción y no, en cambio, el de sanción; puesto que como consecuencia de tener la Administración la obligación de resolver de manera expresa, mientras no lo haga, la sanción no será firme en vía administrativa ni por consiguiente ejecutable, requisito imprescindible para que la prescripción de la sanción pueda tener lugar.

Asimismo, podemos deducir del estudio de la nueva Ley 39/2015, la disconformidad del legislador de dar carta blanca a la Administración para que, en vía de recurso, pueda tomarse todo el tiempo que quiera para resolver, al disponer en el artículo 31.1 que "En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso".

En lo que a la prescripción de la sanción respecta, por un lado, se ha recalcado a lo largo del trabajo la idea de que resulta fundamental e imprescindible que la sanción sea ejecutiva, debido a que mientras esto no ocurra, no podrá comenzar a correr el período de tiempo que a aquélla se le concede para el ejercicio de dicha potestad; y, por otro lado, se ha hecho alusión a uno de los temas más discutidos en relación con la interrupción de la prescripción de la sanción, concretamente, a si la incoación del proceso jurisdiccional contencioso-administrativo, dirigido a impugnar la resolución sancionadora que pone fin a la vía administrativa, produce de igual modo la interrupción del plazo de prescripción; a lo cual, sin duda alguna, respondería negativamente. Finalmente, se ha concluido haciendo mención a la reapertura de la prescripción por paralización del procedimiento de ejecución.

Recapitulado lo anterior, debemos recordar que la potestad sancionadora de la Administración, es otorgada con el fin de prevenir, y en su caso reprimir, las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados; resultando imprescindible, no obstante, el establecimiento de unos límites, entre otros la prescripción, para garantizar y preservar los derechos de los ciudadanos que en algunos casos pueden verse vulnerados. Pues bien, una vez estudiado en profundidad

uno de estos límites de la potestad sancionadora de la Administración, análisis que se ha llevado a cabo mediante la distinción de dos partes, la general y la especial, considero que el instituto jurídico de la prescripción resulta de vital importancia para alcanzar el fin que el mismo persigue, es decir, limitar la potestad de la Administración, la cual está paulatinamente cobrando cada vez más fuerza dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

V. BIBLIOGRAFIA

- BRIONES, JOSÉ. *¿Puede la Administración impunemente utilizar el silencio y el tiempo en el trámite del recurso contra las sanciones administrativas?*. Revista Española de Derecho Administrativo Nº133(2007).
- CABALLERO SANCHEZ, RAFAEL. *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, en la obra *Diccionario de Sanciones Administrativas*. Iustel.
- CANO CAMPOS, TOMÁS. *La imprescriptibilidad de las sanciones recurridas o la amenaza permanente del "ius puniendi" de la administración*. Revista General de Derecho Administrativo Nº31 (2012). Y, *Derecho Administrativo Sancionador*. Revista General de Derecho Administrativo. Nº5, 2004.
- CUADRADO ZULOAGA, DANIEL. *Prescripción de las infracciones administrativas*. Informe de Jurisprudencia.
- DE DIEGO DIEZ, L. ALFREDO. *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. 2 ed., Bosch.
- DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. Revista Española de Derecho Administrativo Nº112 (2001).
- GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Tirant lo Blanch, 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol.I. 15edic., Civitas, 2011.
- GALLARDO CASTILLO, MARÍA JESÚS. *Los principios de la potestad sancionadora*. Iustel, 2008.
- GÓMEZ PÉREZ, ÁNGELA. *Contravención y Delitos paralelos*. 2001.
- GÓMEZ PUENTE, MARCOS. *Prescripción, caducidad y perención administrativas*. Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo. Nº4 (1999).
- GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, tomo II, 4ª ed., Thomson-Civitas (Aranzadi), 2007.
- GÓRRIZ GÓMEZ, BENJAMÍN. *Sobre la prescripción de las infracciones administrativas en vía de recurso*. Aranzadi, online.
- MESTRE DELGADO, JUAN FRANCISCO. *La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Vol.II, Civitas, Madrid, 1991.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. *Derecho Administrativo Sancionador*. 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2002.
- PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN. *Derecho Administrativo I*. 15ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2004.
- ROMANO, SANTI. *Fragmentos de un diccionario Jurídico*. Traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín. Ediciones Jurídicas Europa-América. 1964.

- SÁEZ HIDALGO, IGNACIO. *Efectos del silencio administrativo en vía de recurso: la prescripción de sanciones*. Actualidad Jurídica Aranzadi. Nº402, 1999.
- SÁNCHEZ DE LA CUESTA DE IBARGÜEN, FABIOLA. *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*. Revista de la Asociación de Inspectores de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía. Nº0, Mayo 2012.
- SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. *Derecho Administrativo. Parte general*. 8.edic., Tecnos, Madrid, 2012
- SAN JOSÉ AMAT, CARLES. *Prescripción: Título VII. Infracciones y Sanciones. artículo 47*, en Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. 2010.
- TRAYTER JIMÉNEZ, JOAN MANUEL. *Sanción penal-sanción administrativa. El principio "non bis in idem" en la jurisprudencia*. Poder Judicial Nº22, 1991.

JURISPRUDENCIA CITADA:

- ✓ STC 77/1983 de 3 de octubre de 1983.
- ✓ STC 18/1981, de 8 de junio de 1981.
- ✓ STC 26/1994, de 27 de enero de 1994
- ✓ STC 243/2007, de 10 de diciembre.
- ✓ STC 42/1987, de 7 de abril de 1987.
- ✓ STC 15/1981, de 7 de mayo de 1981
- ✓ STC 11/1981, de 8 de abril de 1981.
- ✓ STC 42/1987, de 7 de abril de 1987.
- ✓ STC 76/1990, de 26 de abril de 1990
- ✓ STS de 9 de marzo 1988 (RJ 1988/1825).
- ✓ STS de 22 de enero de 1997 (RJ 1997/437)
- ✓ STS de 2 de febrero de 1999. Ponente: Fernando Ledesma Bartret . (RJ 1999/1026).
- ✓ STC Res. Nº10176-2011 (considerando VII- IV).
- ✓ STC Res. Nº10176-2011 (considerando VII- V).
- ✓ Sentencia de 25 de junio de 1990. Ponente: José María Reyes Monterreal. (Roj: STS 12811/1990)
- ✓ Sentencia de 18 de febrero de 1997. Ponente: Julián García Estartús. (Roj: STS 1115/1997)
- ✓ STC 42/1987, de 7 de abril de 1987.
- ✓ STS en la Sentencia de 19 de octubre de 1983. Ponente: Jaime Rodríguez Hermida. (RJ1983/3206)
- ✓ STC 29/1989, de 6 de febrero de 1989.
- ✓ de 1990. Ponente: José María Reyes Monterreal. (RJ 1990/9106)
- ✓ STS de 22 de enero de 1991. Ponente: D. César González Mallo. (RJ 1991/328)
- ✓ STS de 13 de marzo de 1992. Ponente: Ramón Trillo Torres. (RJ 1992/2797)
- ✓ STS de 14 de diciembre de STS de 6 de abril de 1990. Ponente: D. Jaime Rodríguez Hermida. (RJ 1983/5206)
- ✓ STS de 3 de julio de 2000. Ponente: Sr. Francisco Trujillo Mamely. (RJ 2000/5569)
- ✓ STS de 22 de enero de 1997. Ponente: D. Julián García Estartús. (RJ 1997/437)
- ✓ STS de 26 mayo 1999. Ponente: Eduardo Carrión Moyano. (RJ 1999\3666)
- ✓ STS de 26 de noviembre de 1996. Ponente: Julián García Estartús. (RJ 1996/8700)

- ✓ STS de 26 de mayo de 1987. Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio. (RJ 1987/5850)
- ✓ STS de 23 de noviembre 1995. Ponente: Ramón Trillo Torres. (RJ 1995/9798)
- ✓ STC 63/2001, 17 de marzo de 2001.
- ✓ STC 196/1991, de 17 de octubre de 1991.
- ✓ STC 217/2000, de 18 de septiembre de 2000. Recurso de amparo 2050/97.
- ✓ STC 196/1991, de 17 de octubre de 1991.
- ✓ STS de 2 de noviembre de 1999. Ponente: Ángel Calderón Cerezo. (RJ 1999/10097)
- ✓ STS de 9 de marzo de 1988. Ponente: José María Ruiz-Jarabo Ferrán. (RJ 1988/1664)
- ✓ STS de 28 de julio de 1989 (RJ 1989/563)
- ✓ STS de 4 de marzo de 1994. Ponente: Paulino Martín Martín. (RJ 1980/2062).
- ✓ STS de 19 de mayo de 2004. Ponente: Celsa Pico Lorenzo. (RJ 2004/3922)
- ✓ STS de 7 de abril de 1981. Ponente: Manuel Gordillo García. (RJ 1981/ 1820)
- ✓ STS de 25 de octubre de 1983. Ponente: Aurelio Botella Taza. (RJ 1983/5283)
- ✓ STS de 22 de febrero de 1985. Ponente: José Luis Ruiz Sánchez. (RJ 1985/502)
- ✓ STS de 20 de noviembre de 2007. Ponente: Enrique Lecumberri. Martí. (RJ 2008/667)
- ✓ STS de 7 de marzo 2006. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina. (RJ 2006/1799)
- ✓ STS de 20 de noviembre de 2007. Ponente: Enrique Lecumberri Martí. (RJ 2008/667)
- ✓ STS de 24 de octubre de 1998. Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate. (RJ 1998/8849)
- ✓ STS de 18 de febrero de 1994. Ponente: Juan Manuel Sanz Bayón. (RJ 1994/947)
- ✓ STS de 24 de octubre de 1998. Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate. (RJ 1998/8849)
- ✓ STS de 18 de diciembre de 1991. Ponente: Mariano de Oro-Pulido y López. (RJ 1992/309)
- ✓ STS de 14 de abril de 1986. Ponente: Luis Vivas Marzal. (RJ 1986/1966)
- ✓ STSJ de la Rioja, de 20 de diciembre de 1999. (EDJ 1999/54177)
- ✓ STSJ de Castilla y León, de 13 de enero de 2000. Ponente: Ramón Sastre Legido. (EDJ 2000/4211)
- ✓ STSJ de Cantabria de 6 de octubre de 1997. Ponente: Francisco Javier García Gil. (RJCA 1997/2400)
- ✓ STSJ de Canarias de 30 de julio de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJCA 1999/425).
- ✓ STS de 9 de marzo de 1998. Ponente: Fernando Ledesma Bartret. (RJ 1998/2293)
- ✓ STS 2 de febrero de 1999. Ponente: Fernando Ledesma Bartret. (RJ 1999/1026)
- ✓ STS de 14 de febrero de 2001. Ponente: Ángel Calderón Cerezo (RJ 2001/9305)
- ✓ STS de 6 de junio de 1989. Ponente: Justo Carrero Ramos. (RJ 1989/5042)
- ✓ STS de 4 de febrero de 1981. Ponente: Vicente Marín Ruiz. (RJ 1981/1058)
- ✓ STS de 26 de mayo de 1987. Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio. (RJ 1987/5850)
- ✓ STS Sentencia de 22 de febrero de 1985. Ponente: José Luis Ruiz Sánchez. (RJ 195/502)
- ✓ STS de 31 de julio de 1989. Ponente: Pedro Esteban Álamo. (RJ 1989/6194)
- ✓ STS 5 de diciembre de 1983. José Luis Martín Herrero. RJ (1983/6136)
- ✓ STS de 28 de octubre de 2004. Ponente: Ricardo Enríquez Sancho. (RJ 2004/6594)
- ✓ STSJ de Andalucía de 14 de abril de 2000. Ponente: Heriberto Asencio Cantisán. (RJCA 2000/1193)
- ✓ STS de 4 de mayo de 1998. Ponente: Manuel Goded Miranda. (RJ 1998/4719)
- ✓ STSJ de Murcia de 10 de noviembre de 1999. Ponente: Mariano Espinosa de Rueda Jover. (RJCA1999/3812)
- ✓ STSJ de Andalucía, Sevilla, de 6 de abril de 2000. Ponente: José Moreno Carrillo. (EDJ 2000/19071)
- ✓ STS de 31 de diciembre de 1983. Ponente: Vicente Marín Ruiz. (RJ 1984/479)
- ✓ STS de 23 de mayo de 1993. Ponente: Ramón Montero Fernández-Cid (RJ 1991/3848)
- ✓ STS 31 de enero de 1989. Ponente: Salvador Ortolá Navarro (RJ 1989/620)
- ✓ STS de 15 de diciembre de 2004. Ponente: Rafael Fernández Valverde. (RJ 2005/4800)
- ✓ STS de 27 de mayo de 1992. Ponente: Pablo García Manzano. (RJ 1992/3729)
- ✓ STSJ de Madrid de 3 de noviembre de 1998. Ponente: Juan Miguel Massigoge Benegiu. (RJCA 1998/4240)

- ✓ STSJ de Castilla y León (sede en Burgos) de 14 de enero de 2000. Ponente: Valentín Varona Gutiérrez. (EDJ 2000/36044)
- ✓ STSJ de Andalucía, Málaga, de 26 de julio de 2000. Ponente: María del Rosario Cardenal Gómez. (RJCA 2001/247)
- ✓ STC 117/2008, de 13 de octubre (fj. 2).
- ✓ STS de 22 de septiembre de 2008. Ponente: Eduardo Calvo Rojas. (RJ 2008/4545)
- ✓ STC 117/2008, de 13 de octubre (fj. 2).
- ✓ STSJ de Canarias de 3 y 10 de septiembre de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJ 1999/3298 y 1999/3300)
- ✓ STS de 23 de noviembre de 1999. Ponente: Joaquín Ortiz Blasco. (EDJ 1999/55125)
- ✓ STSJ de Canarias de 3 de septiembre de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJ 1999/3298)
- ✓ STSJ de Canarias de 10 de septiembre de 1999. Ponente: Francisco José Gómez Cáceres. (RJ 1999/3300)
- ✓ TSJ de Navarra en la sentencia de 9 de marzo de 2001. Ponente: Felipe Fresneda Plaza. (JUR 2001/151572)