

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 37/2012 de 19 Mar. 2012, rec. 9689/2009

Ponente: Aragón Reyes, Manuel.

Nº de Sentencia: 37/2012

Nº de Recurso: 9689/2009

Diario La Ley, Nº 7896, Sección Jurisprudencia, 6 Jul. 2012, Año XXXIII, Editorial LA LEY

LA LEY 19220/2012

El Tribunal Constitucional descarta que el carácter vinculante de las sentencias que fijan doctrina legal pueda vulnerar la independencia judicial

CONSTITUCIONALIDAD. RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY. Constitucionalidad del artículo 100.7 LJCA, que establece el carácter vinculante de la doctrina legal sentada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS al resolver un recurso de casación en interés de ley. Inexistencia de vulneración de la independencia judicial de los órganos judiciales inferiores en grado. Si éstos estiman que dicha interpretación dota al precepto legal de un contenido normativo que pudiera ser contrario a la Constitución podrán promover cuestión de inconstitucionalidad, pero no para cuestionar la interpretación sentada en interés de ley, sino el precepto mismo, con el contenido vinculante que ha sido determinado por el Tribunal Supremo en sentencia dictada en recurso de casación en interés de ley. PRESCRIPCIÓN. FALTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. Desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el art. 81 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, y el art. 132 LRJAP, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. La doctrina legal sentada en las mismas, según la cual la demora por la Administración en la resolución expresa del recurso de alzada contra una resolución sancionadora no produce la prescripción, no es contraria al principio de seguridad jurídica, ni a la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo. VOTOS PARTICULARES.

*El Tribunal Constitucional desestima cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el art. 81 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, y el art. 132 LRJAP, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008.*

### Texto

Reunido en Cádiz en el Oratorio de San Felipe Neri, el día en que se cumplen doscientos años de la promulgación de la Constitución Española de 1812, el Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9689-2009, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche, en relación con el art. 81 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008) y, alternativamente, en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por posible infracción de los arts. 9.3, 117.1 y 123.1 de la Constitución. Han intervenido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 18 de noviembre de 2009 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche al que se acompañaba, junto con

testimonio del procedimiento abreviado núm. 443/2009 tramitado en ese órgano judicial, Auto del referido Juzgado de 19 de octubre de 2009 por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad con respecto al art. 81 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LSV), y al art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC), tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, por su posible contradicción con los arts. 9.3 y 123.1 CE; subsidiariamente, se plantea la cuestión en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), todo ello por la posible contradicción de este precepto con el art. 117.1 CE.

2. Del conjunto de las actuaciones remitidas por el órgano judicial proponente resulta que los hechos que dan lugar al planteamiento de la cuestión son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) La presente cuestión de inconstitucionalidad se eleva con ocasión de la tramitación, por los cauces del procedimiento abreviado, del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un conductor contra la resolución de la Dirección General de Tráfico de 4 de febrero de 2009 que confirma en alzada la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Alicante de 8 de agosto de 2006 que le impuso una sanción de 200 euros por la comisión de la infracción tipificada en el art. 52 del Reglamento General de Circulación, en relación con los arts. 67.1 y 69 LSV, en virtud de denuncia formulada el 9 de diciembre de 2005 por agentes de la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante. En la demanda rectora del proceso se alegaba por el recurrente la prescripción de la infracción y la sanción conforme al art. 81 LSV.

b) Celebrada la vista del procedimiento abreviado, a la que únicamente compareció el demandante, que se ratificó en la demanda presentada, mediante providencia de 9 de septiembre de 2009 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche acordó, de conformidad con el art. 35.2 LOTC, requerir a las partes y al Ministerio Fiscal para que, por plazo común de diez días, alegaran cuanto estimasen oportuno en relación con la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 81 LSV y el art. 132 LPC, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008; y subsidiariamente, en relación con el art. 100.7 LJCA. Todo ello por entender que los preceptos cuestionados pueden entrar en contradicción con los arts. 9.3, 117.1 y 123.1 CE, en relación con los arts. 5.1 y 12 LOPJ conforme se razona en la providencia.

c) La representación procesal del demandante evacuó el trámite conferido, mostrando su conformidad al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Por su parte, la Abogacía del Estado se opuso al planteamiento de la cuestión por razones tanto procesales como sustantivas. En cuanto a las primeras, sostuvo el Abogado del Estado que el proceso no se halla concluso y pendiente únicamente del pronunciamiento de la Sentencia, porque el acto de la vista del procedimiento abreviado no se ha celebrado. Respecto de las segundas, alegó el

Abogado del Estado que no procede el planteamiento de la cuestión en relación con el art. 81 LSV y el art. 132 LPC, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, aduciendo que la duda de constitucionalidad que se suscita por el órgano judicial es sustancialmente idéntica a la planteada en cuestiones precedentes de otros Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que fueron inadmitidas por este Tribunal en AATC 10/2006, 11/2006 y 404/2006; a lo que añade el Abogado del Estado que tampoco resulta procedente el planteamiento de la cuestión respecto del art. 100.7 LJCA, por infundada, pues la vinculación de Jueces y Tribunales a la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en las sentencias dictadas en recursos de casación en interés de ley asegura la igualdad y seguridad jurídica de los particulares en la aplicación de las normas, sin perjudicar la independencia judicial.

El Ministerio Fiscal no presentó escrito de alegaciones.

d) Mediante Auto de 19 de octubre de 2009 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. El Juzgado fundamenta el planteamiento de la cuestión en las consideraciones que seguidamente se resumen.

Por lo que se refiere al juicio de relevancia, afirma el Juzgado que debe entenderse superado desde el momento en que la demanda gira enteramente en torno a que, desde la interposición del recurso de alzada contra la sanción, ha transcurrido más de un año, que es el plazo de prescripción previsto en el art. 81 LSV en relación con las infracciones, siendo este el único motivo aducido en defensa de la pretensión anulatoria de la resolución administrativa impugnada.

En cuanto al fondo del asunto, se apuntan las diferencias entre la presente cuestión y la inadmitida por AATC 10/2006, de 17 de enero, y 404/2006, de 8 de noviembre. En tal sentido se señala que, en virtud de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004, resolutoria de un recurso de casación en interés de ley, pese a que la Administración no resuelva expresamente un recurso de alzada en materia sancionadora, ello no conlleva la prescripción de la infracción. Y en los AATC 10/2006 y 404/2006 se indica que si bien la interpretación del Tribunal Supremo no es la más favorable a las garantías del expedientado en un proceso sancionador, no resulta por ello sólo inconstitucional. Sin embargo, entiende el Juzgado promotor de esta cuestión que el problema ha cambiado de manera sustancial tras el pronunciamiento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2008, dictada también en casación en interés de ley, y conforme a la cual la falta de resolución expresa de un recurso de alzada en materia sancionadora no sólo no produce la prescripción de la infracción -lo que ya había declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia en interés de ley de 15 de diciembre de 2004- sino ni tan siquiera de la sanción, habida cuenta de que la resolución de dicho recurso administrativo no supone en sí ejercicio de la potestad sancionadora. El efecto jurídico de la ausencia de resolución expresa del recurso administrativo es el silencio administrativo y no la caducidad ni la prescripción de la sanción. Para llegar a esta conclusión el

Tribunal Supremo parte, según el Juzgado promotor de la cuestión, de una interpretación inadecuada de la STC 243/2006, de 24 de julio, al entender que de igual modo que el silencio administrativo en vía de recurso no habilita a la Administración a ejecutar la sanción previamente impuesta, la falta de resolución expresa del recurso mantiene permanentemente la suspensión del plazo de prescripción, que sólo vuelve a correr una vez que se dicte esa resolución.

De este modo, en opinión del Juzgado promotor de la cuestión, el sancionado queda en una situación de absoluta «indefinición jurídica» por causa únicamente imputable a la Administración, cuando ésta no resuelve el recurso de alzada, no ya dentro del plazo de tres meses legalmente establecido al efecto, sino ni siquiera dentro del plazo de prescripción. Por una parte, la infracción no prescribe porque ya ha sido sancionada y, por otra, tampoco prescribe la sanción porque no es ejecutiva y no corren los plazos de prescripción. De suerte que la prescripción queda absolutamente al albur de que la Administración autora del acto cumpla o no con su obligación de resolver (y notificar su resolución) el recurso de alzada. Ante esta situación, el derecho a formular un recurso contencioso-administrativo contra una desestimación presunta (que supone un incumplimiento del plazo para resolver y notificar) se convertiría en una carga para el interesado, que éste debe asumir, con todo su coste económico y temporal, para enervar esa situación de indefinición jurídica que sólo a la Administración es imputable.

Sin ignorar que las garantías del proceso penal no son extrapolables a los expedientes administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora, conviene no olvidar –continúa el Juzgado– que la STC 63/2005, de 14 de marzo, ha establecido nuevos criterios para el cómputo de los plazos de prescripción de las infracciones penales. Siendo ello así, no puede desconocerse la garantía de la prescripción no sólo de las infracciones sino también de las sanciones administrativas, sobre todo en la medida en que se considere que la operatividad de esa garantía queda exclusivamente en manos de la Administración sancionadora.

En suma, según se indica en el Auto, esta cuestión de inconstitucionalidad se plantea en relación con el art. 81 LSV y el art. 132 LPC, de acuerdo con la interpretación vinculante de las reglas del cómputo de los plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones resultante de la doctrina legal establecida en interés de ley por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. El precepto constitucional que se reputa vulnerado es el art. 9.3 CE, que establece el principio de seguridad jurídica; considerándose asimismo infringida la doctrina constitucional sentada por las SSTC 204/1987, 188/2003, 220/2003, 14/2006, y 40/2007, entre otras, en relación con la consideración del silencio administrativo como mera ficción legal para poder recurrir, establecida en beneficio del ciudadano y no de la Administración incumplidora de la norma que obliga a dictar resolución expresa.

Considera igualmente el Juzgado promotor de la cuestión que la interpretación del cómputo de los plazos de prescripción que se contiene en la referida doctrina en interés de ley vulnera la doctrina constitucional que subyace en la STC 243/2006, en relación con la ejecutividad de las sanciones recurridas en alzada, dado que el Tribunal Supremo extrae consecuencias de esa doctrina constitucional que no son conformes con su espíritu, produciéndose así un resultado contrario al

establecido por el art. 5.1 LOPJ, pues se permite que la Administración se beneficie de su propia falta de diligencia, lo que determina a su vez la vulneración del art. 123.1 CE, que establece la supremacía del Tribunal Supremo salvo en lo atinente a las garantías constitucionales, siendo claro que la doctrina del Tribunal Constitucional considera la actual configuración del silencio administrativo como ficción legal para poder recurrir, y las consecuencias de la misma (imposibilidad de que la Administración se beneficie de su propia falta) como una garantía constitucional.

Subsidiariamente, se señala la posible inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, en la medida en que establece el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley, de modo que este precepto legal podría atentar contra el art. 117.1 CE, que garantiza la independencia judicial y la sumisión exclusiva de los Jueces y Magistrados al imperio de la ley, y asimismo contra el art. 12 LOPJ, porque una cosa es la corrección *a posteriori* y en el caso concreto por vía de recurso de lo decidido en una resolución judicial y otra bien diferente establecer una doctrina con carácter general, abstracto y vinculante en el futuro para el resto de órganos jurisdiccionales, máxime cuando esa doctrina pueda conducir, como sucedería en este caso según el Juzgado promotor de la cuestión, a resultados palmariamente contrarios a las garantías elementales de que debe gozar toda persona sujeta a un expediente sancionador.

4. Por providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, reservándose para sí el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.c) LOTC; asimismo acordó dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Se acordó igualmente comunicar esta providencia al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche a los efectos previstos en el art. 35.3 LOTC y publicar la incoación del procedimiento en el *Boletín Oficial del Estado*, lo que se verificó en el núm. 56, de 5 de marzo de 2010.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 3 de marzo de 2010, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 2 de marzo de 2010, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, por escrito registrado el 5 de marzo de 2010, el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 2 de marzo de 2010, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó y presentó escrito de alegaciones el 15 de marzo de 2010, en el que comienza señalando que la presente cuestión es inadmisibile por incumplimiento del juicio de relevancia (art. 35.1 LOTC) respecto de las normas cuestionadas. El art. 81 LSV se compone de tres apartados, que regulan distintos extremos, y otro tanto sucede con el art. 132 LPC. Sin embargo, el Juzgado promotor de la cuestión no precisa sobre cual de los apartados –y en su caso párrafos– de cada uno de dichos



preceptos recae su duda de constitucionalidad y cual sea el nexo entre el tenor legal y el problema de la prescripción mientras pende el recurso de alzada. La falta de exteriorización del juicio de relevancia resulta agravada por la imprecisión del Auto de planteamiento en su parte dispositiva, no sólo en lo que se refiere a los preceptos cuestionados, sino también en relación con los fundamentos constitucionales de la duda, pues la pretendida infracción de los arts. 117.1 y 123.1 CE (en relación con los arts. 5.1 y 12 LOPJ) sólo tiene sentido en relación con el objeto de la duda de constitucionalidad subsidiaria, referida al art. 100.7 LJCA; ahora bien, el planteamiento de la duda subsidiaria revela la inconsistencia de la duda sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados a título principal.

En todo caso, que la duda de constitucionalidad respecto de los arts. 81 LSV y 132 LPC se ciña exclusivamente a una de sus interpretaciones posibles, la sentada con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, viene a corroborar, según el Abogado del Estado, la carencia de relevancia de la presente cuestión, pues su objeto no es la inconstitucionalidad de los referidos preceptos legales, sino la doctrina que se contiene en las citadas Sentencias. La cuestión de inconstitucionalidad es un medio de control de la ley (arts. 163 CE y 35.1 LOTC), no de la actividad de sus intérpretes, ni siquiera cuando el intérprete sea el Tribunal Supremo, y su interpretación en sentencias dictadas en recursos de casación en interés de ley sea vinculante para los Tribunales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo (art. 100.7 LJCA), no por tanto para los Tribunales de otros órdenes ni para los operadores jurídicos no judiciales. Así las cosas, en la medida en que la presente cuestión pretende forzar una interpretación del problema de la prescripción durante la pendencia del recurso de alzada de significado opuesto a la doctrina sentada por las citadas Sentencias en interés de ley, cabe concluir que el Juzgado proponente pretende servirse de la cuestión de inconstitucionalidad para una finalidad ajena a la misma, pues es doctrina constitucional reiterada que este procedimiento constitucional no puede degenerar en un cauce consultivo para despejar las dudas que albergue el órgano judicial sobre cual de las interpretaciones posibles de un precepto legal resulta más acomodada a la Constitución, ni puede servir para ventilar controversias interpretativas entre órganos judiciales.

En fin, afirma el Abogado del Estado que existe una razón añadida para sostener la falta de relevancia para la presente cuestión, y es que la pretensión anulatoria deducida en el proceso *a quo* se basaba en la caducidad del procedimiento sancionador (art. 81.2 LSV) y en la incongruencia de la resolución que desestimó el recurso de alzada, por lo que, no habiendo el órgano judicial procedido a plantear a las partes *ex art.* 33.2 LJCA otros posibles motivos de estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo, resulta notorio que la cuestión relativa a la prescripción de la infracción o de la sanción en el recurso de alzada es ajena a la pretensión deducida y en particular a su causa de pedir (art. 33.1 LJCA).

Subsidiariamente, solicita el Abogado del Estado la desestimación de la presente cuestión, pues entiende que, de entrarse en el fondo del asunto, debe concluirse que no existe infracción constitucional alguna.

Así, por lo que se refiere a la pretendida vulneración de los arts. 117.1 y 123.1 CE, es notorio que

no tiene sentido alguno en relación con los arts. 81 LSV y 132 LPC, pues no puede reprocharse al legislador ninguna violación de la independencia judicial ni de la supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales en el dictado de dichos preceptos. Y no cabe tampoco reprochar al art. 100.7 LJCA, en cuanto establece la eficacia vinculante de las sentencias en interés de ley, la supuesta infracción del art. 117.1 CE, pues la finalidad nomofiláctica del art. 100.7 LJCA es evitar que la falta de acceso a la casación ordinaria o a la casación para la unificación de doctrina propicie interpretaciones erróneas de las normas jurídicas que dañen gravemente el interés general; de suerte que lejos de ser el art. 100.7 LJCA una amenaza para la independencia judicial es, por el contrario, una garantía de la finalidad esencial de ésta, la sumisión plena al imperio de la ley.

Este reproche de inconstitucionalidad –la supuesta infracción de los arts. 117.1 y 123.1 CE– sólo cobra sentido, según el Abogado del Estado, si se entiende dirigido a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en cuanto autora de las Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. Ahora bien, estas Sentencias no han vulnerado el deber de conformarse con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional acerca del silencio negativo como ficción legal que permite el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, ni en particular la contenida en la STC 243/2006. Las referidas Sentencias en interés de ley del Tribunal Supremo sostienen simplemente, en primer lugar, que la falta de resolución expresa en plazo del recurso de alzada carece de relevancia respecto de la prescripción de la infracción, dado que el recurso de alzada se promueve contra la sanción ya impuesta, esto es, cuando la Administración ya ha ejercido su potestad sancionadora (Sentencia de 15 de diciembre de 2004); pero tampoco cabe la prescripción de la sanción impuesta mientras pende el recurso de alzada, pues la mera interposición de éste impide ejecutar la sanción mientras no se resuelva expresamente (Sentencia de 22 de septiembre de 2008). Por su parte, la STC 243/2006 considera que el mero transcurso de los plazos para entender desestimado por silencio el recurso de alzada y para recurrir en vía contencioso-administrativa contra la desestimación presunta no determina por sí solo la firmeza de la sanción administrativa. Ambas doctrinas se concilian perfectamente, como lo demuestra que la Sentencia en interés de ley de 22 de septiembre de 2008 se dicta partiendo de la doctrina sentada en la STC 243/2006, como lo refleja su fundamentación jurídica.

Por otra parte es obvio –continúa el Abogado del Estado– que la doctrina sentada en las Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008 nada tiene que ver con dejar la interrupción de la prescripción de las infracciones penales en manos de denunciantes o querellantes, que era la cuestión abordada en la STC 63/2005, de 14 de marzo, y las demás que reiteran su doctrina.

En cuanto a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sostiene el Abogado del Estado que resulta inconsistente si se entiende referida a los arts. 81 LSV y 132 LPC, pues no cabe reprochar al legislador una suerte de omisión o insuficiencia por no haber establecido positivamente que, durante la pendencia del recurso de alzada, se reanuden los plazos de prescripción.

La supuesta infracción del principio de seguridad jurídica resultaría igualmente infundada, según el Abogado del Estado, si se entendiese referida a la doctrina sentada en las citadas Sentencias en



interés de ley, como se desprende de los AATC 10/2006 y 11/2006, de 17 de enero, y 404/2006, de 8 de noviembre, que niegan la infracción por la referida doctrina legal del principio de seguridad jurídica en sus dos vertientes, objetiva (certeza) y subjetiva (previsibilidad), pues es perfectamente clara la regla según la cual, mientras no se resuelva el recurso de alzada contra la resolución sancionadora, ésta no es ejecutable. De este modo, la pendencia del recurso de alzada, transcurrido el plazo legalmente previsto para dictar resolución expresa, supone que se prolonga la falta de ejecutividad de la sanción, lo que resulta favorable para el interesado; pero, lógicamente, esto lleva consigo una desventaja, aunque menor, pues la suspensión de la ejecutividad de la sanción durante la pendencia del recurso de alzada implica a su vez que no pueda correr el plazo de prescripción. Lo que no cabe es beneficiarse de la no ejecutividad de la sanción por la interposición del recurso de alzada y al propio tiempo pretender que se produzca por su pendencia la prescripción de la infracción o de la sanción. Tal pretensión sería ajena –concluye el Abogado del Estado– al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que no obliga a maximizar la ventajas de los infractores administrativos que recurren en alzada ni a optimizar sus posibilidades de quedar impunes.

8. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en este Tribunal el 12 de abril de 2010.

Tras referir los antecedentes del caso y afirmar que se cumplen los requisitos procedimentales a que se refiere el art. 35.2 LOTC, el Fiscal General del Estado recuerda que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en sus AATC 10/2006, 11/2006 y 404/2006, sobre la doctrina legal contenida en la Sentencia en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004, descartando, por notoriamente infundada, la duda de constitucionalidad planteada en aquellos casos en relación con la supuesta infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Asimismo considera el Fiscal General del Estado que el Tribunal Supremo, al dictar la Sentencia en interés de ley de 22 de septiembre de 2008, no ha hecho sino atenerse a la doctrina sentada en la STC 243/2006 en cuanto a la ejecutividad de la resolución sancionadora durante la pendencia del recurso de alzada interpuesto contra la misma, a los efectos de la prescripción de las sanciones. En cualquier caso, habida cuenta de que la duda constitucional del Juzgado promotor de la cuestión no recae tanto sobre los arts. 81 LSV y 132 LPC, sino sobre la interpretación vinculante de los mismos impuesta por las citadas Sentencias en interés de ley, en virtud de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA, estima el Fiscal General del Estado que la cuestión carece de fundamento, pues sólo las normas con rango de ley pueden ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y art. 35.1 LOTC), no pudiendo serlo la doctrina legal, aunque defina la forma de aplicar un precepto legal en un supuesto concreto que tiene interés general.

Asimismo considera el Fiscal General del Estado que no puede entenderse que el art. 100.7 LJCA infrinja lo dispuesto en el art. 117.1 CE. La independencia judicial tiene como fundamento último el sometimiento de los Jueces y Tribunales al imperio de la ley, siendo su obligación cumplirla y hacerla cumplir. A tal imperativo responde la regla de la vinculación de los Jueces y Tribunales a la doctrina en interés de ley emanada del Tribunal Supremo que establece el art. 100.7 LJCA, que persigue justamente garantizar la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio nacional, evitando diferentes soluciones interpretativas de una misma norma legal.

Por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado solicita que se desestime la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. Mediante providencia del Pleno de 28 de febrero de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia, en el Oratorio de San Felipe Neri, de la ciudad de Cádiz, el día 19 de marzo del mismo año, habilitando este día de conformidad con lo dispuesto en el art. 80 LOTC en relación con el art. 182 LOPJ.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 81 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LSV), y del art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC), tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de la ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008; y, alternativamente, en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

El art. 132 LPC establece con carácter general los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas y las reglas para su cómputo, en tanto que el art. 81 LSV establece los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones en materia de tráfico y seguridad vial, así como las reglas para su cómputo. Debemos no obstante precisar que, como ha quedado expuesto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche cuestiona dichos preceptos a partir de la interpretación vinculante que en relación con los mismos ha sentado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en las citadas Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008.

A juicio del órgano judicial promotor de la cuestión, esa interpretación vinculante exart. 100.7 LJCA lesiona el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como el principio de supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE, en relación con el art. 5.1 LOPJ), en cuanto la referida jurisprudencia en interés de ley del Tribunal Supremo colisionaría con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que considera el silencio administrativo como ficción legal para poder recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de resolver pueda deparar perjuicios al interesado.

En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 fija la siguiente doctrina legal: «El límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso». A su vez, la Sentencia de 22 de septiembre de 2008 fija la siguiente doctrina legal: «que interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el

transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción».

De manera alternativa o subsidiaria el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche cuestiona el art. 100.7 LJCA, por entender que este precepto, en cuanto establece el carácter vinculante para los Jueces y Tribunales inferiores de la doctrina legal sentada en las Sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley, podría atentar contra el principio de independencia judicial (art. 117.1 CE, en relación con el art. 12 LOPJ). El art. 100.7 LJCA establece lo siguiente: «La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal. En este caso, se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional».

El Abogado del Estado considera la cuestión inadmisibile por incumplimiento del juicio de relevancia (art. 35.1 LOTC) y, de manera subsidiaria, interesa la desestimación de la cuestión. En términos semejantes se pronuncia el Fiscal General del Estado, que postula a su vez la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. De lo expuesto se deriva que las dudas de constitucionalidad que se plantean por el órgano judicial no pueden ser examinadas sin una previa depuración del alcance de la cuestión. Por ello, antes de entrar en el examen de fondo es preciso considerar previamente las objeciones formuladas por el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en cuanto a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, lo que permitirá delimitar el objeto de la misma.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente Sentencia, el Abogado del Estado entiende que no se satisfacen en el Auto de planteamiento las exigencias del denominado juicio de relevancia, en cuanto que la duda de constitucionalidad del Juzgado promotor no recae en realidad sobre los arts. 81 LSV y 132 LPC, sino sobre la interpretación vinculante de los mismos impuesta – en virtud de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA– por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, siendo así que, de conformidad con los arts. 163 CE y 35.1 LOTC, dichas resoluciones judiciales no pueden ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. El Fiscal General del Estado mantiene esta misma opinión, aunque no la exprese como incumplimiento del juicio de relevancia, sino como argumento de fondo para la desestimación de la cuestión.

Para dar respuesta a esta objeción debe ante todo recordarse que, conforme a nuestra reiterada doctrina, es a los órganos judiciales que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, *prima facie*, corresponde expresar el juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio judicial salvo en los casos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia carece de consistencia, resultando evidente que la norma legal cuestionada no es, en modo alguno, aplicable al caso, o siéndolo, el fallo no depende de su validez (entre otras, SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1;

106/1986, de 24 de julio, FJ 1; 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2; 51/2004, de 13 de abril, FJ 1; y 81/2009, de 23 de marzo, FJ 3).

Teniendo en cuenta lo expuesto ha de indicarse que en el Auto de planteamiento de la cuestión se razona expresamente que el juicio de relevancia debe entenderse cumplido desde el momento en que la controversia en el proceso *a quo* versa exclusivamente sobre la prescripción de la infracción y de la sanción por haber transcurrido más de un año desde la interposición del recurso de alzada contra la resolución sancionadora impugnada, que es el plazo de prescripción previsto en el art. 81 LSV. Esta formulación puede entenderse completada por otros razonamientos contenidos en el Auto de planteamiento de la cuestión de los que se infiere sin dificultad que el Juzgado promotor vendría, en definitiva, a exteriorizar el juicio de relevancia en unos términos que podrían ser resumidos así: que lo único que se discute en el proceso *a quo* es la prescripción de la infracción y de la sanción, siendo los preceptos cuestionados (arts. 81 LSV y 132 LPC), tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, los que establecen las reglas aplicables en materia de prescripción, y que el Juzgado queda vinculado a la doctrina legal sentada en dichas Sentencias por imperativo de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA.

Desde luego, como ya hemos tenido oportunidad de precisar en anteriores ocasiones, es notorio que una interpretación jurisprudencial no es susceptible de ser cuestionada mediante el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 15/1994, de 20 de enero, FJ 2), por cuanto la interpretación jurisprudencial de un precepto legal se constituye en presupuesto, que no en objeto, de la cuestión planteada respecto de dicho precepto [SSTC 157/1993, de 6 de mayo, FJ 1 b), y 114/1994, 14 de abril, FJ 2 b)].

Sin embargo, y como ya apreciáramos para un caso similar en el ATC 10/2006, de 17 de enero, FJ 2 (así como en los AATC 11/2006, de 17 de enero y 404/2006, de 8 de noviembre), en el presente supuesto no puede concluirse sin más que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad sea exclusivamente la doctrina legal fijada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en las Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. Ciertamente es que una buena parte de la argumentación desplegada en el Auto de planteamiento expresa la discrepancia que el Juzgado promotor de la cuestión mantiene con la referida doctrina legal, pero no lo es menos que, por obra de los efectos vinculantes atribuidos por el art. 100.7 LJCA a esa doctrina, debe entenderse que la misma concreta el contenido normativo de unos preceptos, los arts. 81 LSV y 132 LPC, cuya aplicabilidad al caso resulta suficientemente acreditada, según lo anteriormente expuesto.

En efecto, la doctrina legal de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sentada en sentencias estimatorias del recurso de casación en interés de ley no sólo tiene el valor complementario del ordenamiento jurídico que a la jurisprudencia del Tribunal Supremo le atribuye el art. 1.6 del Código civil (SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 1; 133/1995, de 25 de septiembre, FJ 5; 129/2003, de 30 de junio, FJ 6; y 265/2005, de 24 de octubre, FJ 2, por todas), sino, además,

verdadera fuerza vinculante para los Jueces y Tribunales inferiores en grado de dicho orden jurisdiccional, en virtud de lo establecido en el art. 100.7 LJCA.

Por ello necesariamente ha de entenderse, aunque no se exprese en estos mismos términos en el Auto de planteamiento, que lo que se cuestiona en el presente caso no es, en realidad, una mera interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo (en cuyo caso habríamos de declarar la inadmisibilidad de la cuestión), sino la constitucionalidad de determinados preceptos legales (los arts. 81 LSV y 132 LPC), cuyo contenido vinculante para el Juzgado promotor de la presente cuestión, como para todos los órganos judiciales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ha sido determinado conforme a lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en las citadas sentencias en interés de ley. Esto es, los preceptos legales cuestionados tienen para los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo el contenido preciso (ese mismo y no otro) que el Tribunal Supremo ha establecido al sentar doctrina legal vinculante en sentencias en interés de ley, como último y superior intérprete de la legalidad ordinaria, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Constitucional (arts. 123.1 CE).

De este modo el Juzgado promotor de la presente cuestión viene obligado a aplicar los arts. 81 LSV y 132 LPC con el contenido establecido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en las citadas Sentencias en interés de ley, hasta el punto de que, de obrar de otro modo, incurriría incluso en vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por desatención de esa doctrina legal que le vincula a tenor de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA (SSTC 308/2006, de 23 de octubre, FJ 7, y 82/2009, de 23 de marzo, FJ 8), y, en consecuencia, por inaplicar los referidos preceptos legales sin plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los mismos. Pues, como hemos declarado reiteradamente, sólo mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad puede dejarse sin aplicación una norma legal en vigor que sea posterior a la Constitución y que el órgano judicial pueda entender que la contradice, dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley postconstitucional vigente por entenderla incompatible con la Constitución, atribuyendo de forma exclusiva al Tribunal Constitucional la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las leyes, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es expresión de la voluntad popular (como se declara en el Preámbulo de nuestra Constitución) y es por ello elemento básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España [por todas, SSTC 17/1981, de 1 de mayo, FJ 1; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 16; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 9; 58/2004, de 19 de abril, FJ 8; y 78/2010, de 20 de octubre, FJ 2.a)].

En suma, en la medida en que el órgano judicial promotor de la presente cuestión viene obligado a aplicar en el proceso *a quo* unos preceptos legales (los arts. 81 LSV y 132 LPC) con el contenido normativo fijado por el Tribunal Supremo en las citadas sentencias, de cuya constitucionalidad duda y de cuya validez depende el fallo, ha de concluirse que se cumplen las exigencias para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, reservada a las leyes y normas con fuerza de ley (arts. 163 CE y 27.2 y 35.1 LOTC), ya que, como antes dijimos, aunque el problema no haya sido expuesto en estos mismos términos en el Auto de planteamiento, necesariamente ha de entenderse que lo que en realidad se pretende cuestionar por el órgano judicial no es una

interpretación jurisprudencial concreta, sino la ley misma (bien que con el contenido resultante de la doctrina legal vinculante sentada por el Tribunal Supremo conforme a lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA); y ello porque a partir de la publicación de las referidas sentencias dictadas en interés de ley y para los órganos judiciales inferiores en grado de la jurisdicción contencioso-administrativa, los concretos preceptos cuestionados sólo pueden ser interpretados y aplicados en la forma establecida por el Tribunal Supremo en las citadas sentencias y no en ninguna otra.

3. Delimitado así el objeto de la presente cuestión, y entrando ya en el examen de fondo, resulta necesario comenzar por el análisis de la duda de constitucionalidad que se plantea por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche de forma subsidiaria o alternativa, es decir, en relación con la posible inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, precepto que, pese a ser cuestionado de manera subsidiaria, según acaba de indicarse, se presenta, en realidad, como el presupuesto del que parte el mismo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, y que por ello debemos examinar en primer lugar. Pues, en efecto, sólo despejada la duda sobre la constitucionalidad de este precepto legal, norma secundaria de integración de normas, podrá abordarse el examen sobre la constitucionalidad de los arts. 81 LSV y 132 LPC, con el contenido establecido por el Tribunal Supremo en la doctrina legal sentada en las citadas sentencias en interés de la ley (por imperativo precisamente de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA).

En la actualidad, los recursos de casación en interés de la ley en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (cuyo origen se remonta al Decreto de 8 de mayo de 1931, como tuvimos ocasión de recordar en la STC 121/1999, de 28 de junio, FJ 2), se encuentran regulados en los arts. 100 y 101 LJCA de 1998. Dichos preceptos amplían el número de sujetos legitimados para la interposición del recurso y mantienen como requisito objetivo la fundamentación del recurso en la consideración de la sentencia impugnada como «gravemente dañosa para el interés general y errónea».

Asimismo, y en lo que aquí interesa, la sentencia que dicte el Tribunal Supremo al resolver un recurso de casación en interés de la ley respetará en todo caso la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal, en cuyo caso se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 100.7 LJCA).

En definitiva, el recurso de casación en interés de la ley, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de su carácter subsidiario respecto del recurso de casación propiamente dicho, ha tenido siempre naturaleza excepcional, tanto por la limitación normativa de los sujetos legitimados para su interposición, como por los efectos, puesto que las sentencias que se dicten sirven únicamente a la finalidad de la formación de jurisprudencia, con valor vinculante respecto de la doctrina legal en caso de sentencias estimatorias del recurso, dejando intacta la fuerza de cosa juzgada de la resolución judicial objeto de impugnación. Dicho en palabras de nuestra STC 111/1992, de 14 de septiembre, FJ 4, «Este recurso tenía y tiene por finalidad permitir que se corrijan las resoluciones de los Tribunales de aquella jurisdicción (salvo el Tribunal Supremo) que se estiman "gravemente dañosas y erróneas", de tal manera que el Tribunal Supremo pueda fijar, en su caso, una doctrina legal correctora, pero respetando "la situación jurídica particular derivada del



fallo impugnado". Como es lógico, la razón de ser o la utilidad de este tipo de recurso consiste en posibilitar que la doctrina o fundamentación de la resolución impugnada, que se considera gravemente dañosa y errónea, no se aplique, de ser declarada como tal, a situaciones similares a las enjuiciadas por aquélla».

El recurso de casación en interés de la ley responde así a la finalidad de preservar la homogeneidad jurisprudencial, mediante el establecimiento por el Tribunal Supremo de una doctrina legal, vinculante para Jueces y Tribunales inferiores, sirviendo con ello al objetivo de que la ley sea igual en todo el territorio nacional (arts. 14 y 139.1 CE) y al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al tiempo que dota de contenido real a la supremacía del Tribunal Supremo, precisamente creado con el nombre de «Supremo Tribunal de Justicia» por la Constitución de 1812, en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), «una supremacía que se traduce en la doctrina legal cuya función complementaria del ordenamiento jurídico con valor normativo reconocen el Código Civil (art. 1.6) y la propia Ley de la Jurisdicción cuando regulaba otrora los recursos extraordinarios de apelación en interés de ley o de revisión para la homogeneización jurisprudencial [...] y configura hoy los de casación para la unificación de doctrina y en interés de ley, herederos de aquéllos» (SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 1, y 184/1995, de 12 de diciembre, FJ 1).

De este modo, a la tradicional finalidad nomofiláctica de protección del Derecho objetivo del recurso de casación propiamente dicho, el recurso de casación en interés de la ley añade una función integradora o uniformadora del Derecho, pues mediante el establecimiento por el Tribunal Supremo (dada su supremacía ex art. 123.1 CE) de una doctrina legal vinculante para todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado jurisdiccional, se garantiza la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio nacional, evitando la perpetuación de criterios interpretativos establecidos en sentencias de esos Jueces y Tribunales inferiores que se estiman erróneos y gravemente dañosos para el interés general, como ya advertíamos en la citada STC 111/1992, FJ 4.

Siendo esto así, debemos descartar que el art. 100.7 LJCA, en la medida en que establece el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley, sea inconstitucional porque vulnere (como se aduce en el Auto de planteamiento de la cuestión) el principio de independencia judicial proclamado en el art. 117.1 CE, por las razones que más adelante se expresan.

4. La independencia del poder judicial, que se predica de todos y cada uno de los jueces y magistrados en cuanto ejercen la función jurisdiccional, implica que, en el ejercicio de esta función, están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley, lo que significa que no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del legislativo y del ejecutivo. E incluso que los órganos judiciales de grado inferior no están necesariamente vinculados por la doctrina de los Tribunales superiores en grado, ni aun siquiera por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con la excepción, de la que seguidamente nos ocuparemos, de la doctrina sentada en los recursos de casación en interés de ley; todo ello sin perjuicio de hacer notar que toda jurisprudencia del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), complementa el ordenamiento jurídico,

conforme señala el art. 1.6 del Código civil, y tiene, por ello, vocación de ser observada por los Jueces y Tribunales inferiores, en los términos que después se expresan, a lo que ha de añadirse que la infracción de la jurisprudencia constituye motivo de casación en todos los órdenes jurisdiccionales.

Así configurado, el principio de independencia judicial es consustancial a todo Estado democrático, y su reconocimiento en España tiene origen en la Constitución de Cádiz de 1812.

En efecto, aunque la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812 no contiene ningún precepto en el que se recoja literalmente el principio de independencia judicial con esta expresa denominación, lo cierto es que de la lectura sistemática del artículo 17 y los diversos artículos contenidos en su Título V, cuya rúbrica es «De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal», se desprende sin dificultad el reconocimiento de dicho principio, lo que viene a corroborar, por lo demás, el «Discurso preliminar» (verdadero preámbulo razonado de la Constitución de Cádiz), donde, al referirse en el comienzo de su parte II a lo que luego sería el Título V de la Constitución de 1812, se alude expresamente, junto a otras afirmaciones de interés a los efectos que nos ocupan, a «la absoluta separación e independencia de los jueces» como elemento esencial del edificio constitucional.

Así, en los arts. 17, 242 a 245 y 252 a 255 de la Constitución de 1812 aparecen proclamados los principios o garantías de sometimiento exclusivo de los jueces al imperio de la ley, de separación del poder jurisdiccional de los otros poderes del Estado, de exclusividad en el ejercicio de la función o potestad jurisdiccional, y de inamovilidad de los jueces y magistrados, así como la previsión de la responsabilidad jurídica (que no política) de los mismos. Principios estos que sustentan la independencia judicial y que, por ello, garantizados por la Constitución, permiten que esa independencia sea real y verdadera.

5. Es obligado, por tanto, reconocer que la fórmula empleada por el art. 117.1 de la vigente Constitución de 1978, conforme al cual «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley», es deudora históricamente de la obra de las Cortes de Cádiz, lo que es de justicia reconocer con ocasión del doble centenario de la promulgación de la Constitución de 1812.

Y es que, en efecto, como bien advirtieron ya los constituyentes de Cádiz, la independencia es atributo consustancial a la función de juzgar, en cuanto implica que Jueces y Tribunales no están subordinados en el ejercicio de su función jurisdiccional a ningún otro poder público, sino sometidos única y exclusivamente «al imperio de la ley», esto es, sujetos al Derecho. Ello significa que, a diferencia de lo que acontece con los poderes legislativo y ejecutivo, que disponen legítimamente de un amplio margen (siempre dentro del ordenamiento jurídico, como advierte el art. 9.1 CE) para adoptar de manera discrecional decisiones políticas, los Jueces y Tribunales integrantes del poder judicial no pueden ejercer su función jurisdiccional con discrecionalidad política ni según su libre albedrío, sino que han de juzgar sometidos al imperio de la ley, con sujeción al sistema de fuentes establecido.

Por eso la legitimación democrática del poder judicial deriva directamente de la Constitución, que configura a la justicia como independiente, sometida únicamente al Derecho y no a opciones políticas. Es más, si en un Estado no existe un poder judicial independiente (independencia que se predica de todos y cada uno de los jueces y magistrados integrantes del poder judicial) entonces lo que no hay es Estado de Derecho, pieza esencial, como es sabido, de un Estado auténticamente constitucional.

Bien puede afirmarse por todo ello que, en el ejercicio de su función constitucional, el juez es libre en cuanto que sólo está sujeto al imperio de la ley. O, dicho de otro modo, que los Jueces y Tribunales son independientes porque están sometidos únicamente al Derecho. Independencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla, como así ha tenido ocasión este Tribunal de declararlo en reiteradas ocasiones: «la independencia judicial de cualquier presión o influencia externa tiene como anverso el sometimiento exclusivo de los Jueces a la Ley y al Derecho, principio de juridicidad, más allá del de legalidad, que implica el respeto no sólo a las normas sino también a los usos y costumbres, a los principios generales del Derecho y a la doctrina legal del Tribunal Supremo con valor complementario del ordenamiento jurídico» (STC 133/1995, de 25 de septiembre, FJ 5).

6. Además, la proclamación constitucional de la independencia del poder judicial va acompañada del establecimiento de diversas garantías adecuadas a asegurar su efectividad, como son, entre otras, la inamovilidad, la imparcialidad, el estatuto jurídico de jueces y magistrados, y el régimen de responsabilidad, cuestiones en las que también resuenan los lejanos ecos de la Constitución gaditana de 1812.

A dichas garantías de la independencia judicial ya hemos tenido ocasión también de referirnos en nuestra doctrina, y así es oportuno recordar la STC 108/1986, de 26 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en la que afirmamos que «El Poder Judicial consiste en la potestad de ejercer la jurisdicción, y su independencia se predica de todos y cada uno de los jueces en cuanto ejercen tal función, quienes precisamente integran el poder judicial o son miembros de él porque son los encargados de ejercerla. Así resulta claramente del artículo 117.1 de la Constitución [...]».

Naturalmente, la independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por «todos» (art. 13 de la misma Ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2). No es necesario ni posible entrar aquí en un examen detallado de la especial situación del poder judicial y de sus integrantes en la Constitución, aunque conviene señalar que esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los Jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por Ley en defensa de cualquier derecho (art.

117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes» (FJ 6).

Obvio es, por otra parte, como también advertimos en la citada STC 108/1986, FJ 7, que «la concepción expuesta de la independencia del Poder Judicial es compartida, en sus líneas generales, por todos los países de nuestra área jurídico-política», a lo que cabe añadir que asimismo es coincidente dicha concepción con la que reflejan diversos Textos internacionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas suscritos por España: art. 6.1 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, art. 14.1 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y art. 47 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.

7. Conforme a lo expuesto, la independencia judicial (art. 117.1 CE) permite que los órganos judiciales inferiores en grado discrepen, mediante un razonamiento fundado en Derecho, del criterio sostenido por Tribunales superiores e incluso de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo (art. 1.6 del Código Civil), si fuere el caso, sin que con ello se vulnere el principio de igualdad en aplicación de la ley, al tratarse de órganos judiciales diferentes (SSTC 160/1993, de 17 de mayo, FJ 2; 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 6; y 87/2008, de 21 de julio, FJ 5, por todas), y tampoco el derecho a la tutela judicial efectiva, con la excepción, justamente, del supuesto de la doctrina legal que establezca el Tribunal Supremo al resolver el recurso de casación en interés de ley, precisamente por los efectos vinculantes que tiene para los órganos judiciales inferiores en grado, supuesto excepcional en que estos órganos judiciales quedan vinculados a la «doctrina legal correctora» que fije el Tribunal Supremo (STC 111/1992, FJ 4), so pena de incurrir incluso, como ya se dijo, en infracción del art. 24.1 CE por inaplicar el precepto legal con el contenido determinado por esa doctrina legal que les vincula por imperativo de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA (SSTC 308/2006, FJ 7, y 82/2009, FJ 8).

Ciertamente, *la doctrina legal de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sentada en las sentencias estimatorias de recursos de casación en interés de ley vincula a los órganos judiciales inferiores en grado de dicho orden jurisdiccional cuando hayan de resolver asuntos en los que resulte aplicable la disposición sobre la que ha recaído esa interpretación vinculante, por imperativo legal, del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE). Sin embargo, no por esa vinculación queda abolida o cercenada en tales supuestos la independencia judicial de los órganos judiciales inferiores en grado.*

*Ello es así, ante todo, porque el legislador, conforme a la libertad de configuración que le corresponde al establecer el régimen jurídico de los recursos y en atención a preservar intereses constitucionalmente garantizados, como lo son el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la aplicación igual del Derecho en todo el territorio nacional (arts. 1.1, 14 y 139.1 CE), ha establecido en el art. 100.7 LJCA el carácter vinculante de la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo al resolver recursos de casación en interés de ley, lo que, aparte de ser ejercicio legítimo de las facultades del legislador, no puede en modo alguno considerarse lesivo para la independencia judicial, que implica la sumisión al imperio de la ley (art. 117.1 CE), y que incluye también, como ya se dijo, el respeto «a la doctrina legal del Tribunal Supremo con valor complementario del*

*ordenamiento jurídico»* (STC 133/1995, FJ 5). Recuérdese, por otra parte, el carácter excepcional del recurso de casación en interés de ley, tanto por la limitación de los legitimados para su interposición, como por su finalidad específica: corregir las sentencias de los Tribunales inferiores que se estiman «gravemente dañosas y erróneas», de manera que el Tribunal Supremo pueda fijar, en su caso, una doctrina legal correctora y vinculante, pero respetando la situación jurídica particular derivada de la sentencia impugnada (STC 111/1992, FJ 4).

A lo anterior cabe añadir que *los Jueces o Tribunales de grado inferior no vienen compelidos sin más remedio y en todo caso a resolver el litigio sometido a su jurisdicción ateniéndose al contenido del precepto legal aplicable que resulta de esa interpretación vinculante del Tribunal Supremo, si estiman que esa interpretación dota al precepto legal de un contenido normativo que pudiera ser contrario a la Constitución. En efecto, también la independencia judicial queda reforzada mediante la cuestión de inconstitucionalidad que el órgano judicial inferior en grado siempre podrá plantear ante el Tribunal Constitucional* (art. 163 CE, arts. 35 y 36 LOTC y art. 5.2 LOPJ) respecto de ese precepto legal cuyo contenido normativo ha sido concretado de manera vinculante para ese órgano judicial por una sentencia del Tribunal Supremo en interés de ley, por imperativo de lo dispuesto por el legislador en el art. 100.7 LJCA. *Cuestión de inconstitucionalidad que cumple, por lo demás, la función de resolver la doble vinculación del Juez a la Constitución y a la ley, de manera que no puede apartarse de esta última, pero tampoco dejar de estar sometido en mayor grado a la primera, y por ello, si considera que la ley aplicable en el proceso es inconstitucional, no está obligado a aplicarla, pero habrá de plantear en ese caso la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la misma.*

Efectivamente, *el órgano judicial inferior en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo puede promover en este supuesto cuestión de inconstitucionalidad, pero no para cuestionar la interpretación sentada en interés de ley por el Tribunal Supremo* (aunque en el Auto de planteamiento así se dijese en el presente caso, sin mucha precisión), *pues lo que en realidad se está cuestionando por el órgano judicial es la ley misma, esto es, el precepto legal aplicable para resolver el litigio sometido a su conocimiento, con el contenido vinculante que para todos los órganos judiciales inferiores en grado, conforme a lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA, ha sido determinado por el Tribunal Supremo en sentencia dictada en recurso de casación en interés de ley, interpretación que así se incorpora al precepto mismo.*

8. Descartada la inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, por las razones expresadas, cumple seguidamente examinar la duda de constitucionalidad que se proyecta por el Juzgado promotor de la presente cuestión sobre los arts. 81 LSV y 132 LPC, con el contenido normativo de tales preceptos establecido, para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo, por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008.

Como se recordará, el Juzgado promotor de la cuestión sostiene, en síntesis, que los plazos de prescripción establecidos en los arts. 81 LSV y 132 LPC, conforme al contenido normativo de dichos preceptos que se determina en la citada doctrina legal del Tribunal Supremo vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la doctrina constitucional sentada por las SSTC 204/1987,



188/2003, 220/2003, 14/2006, y 40/2007, entre otras, sobre la consideración del silencio administrativo como mera ficción legal para poder recurrir en vía contencioso-administrativa, establecida en beneficio del ciudadano, sin que la Administración pueda beneficiarse de su propio incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa dentro de plazo; así como la vulneración de la doctrina constitucional que subyace en la STC 243/2006, en relación con la ejecutividad de las sanciones recurridas en alzada, dado que el Tribunal Supremo extrae consecuencias de esa doctrina que no son conformes con su espíritu, lo que determinaría a su vez la infracción del art. 123.1 CE.

Pues bien, en cuanto a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) debe recordarse que, con arreglo a nuestra reiterada doctrina, la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De este modo, sólo si el contenido o las omisiones de una norma (teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho) produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5, por todas).

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, y como ya se dijera en los citados AATC 10/2006, FJ 4, 11/2006, FJ 4, y 404/2006, FJ 2, en asuntos similares al presente, debe declararse que *no cabe apreciar aquí incidencia en la vertiente objetiva –certeza– ni en la subjetiva –previsibilidad– del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), puesto que el mandato normativo de los preceptos cuestionados –arts. 81 LSV y 132 LPC– aparece enunciado, con el contenido establecido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas.*

*Por lo demás, conviene señalar que esa doctrina legal vinculante para Jueces y Tribunales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo no sólo preserva la seguridad jurídica, sino que además garantiza el objetivo de que el status jurídico de los ciudadanos en cuanto a la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas sea igual en todo el territorio nacional (arts. 14 y 139.1 CE).*

9. En lo que se refiere a la pretendida vulneración de la doctrina constitucional sobre la configuración del silencio administrativo sentada por las SSTC 204/1987, de 21 de diciembre,

188/2003, de 27 de octubre, 220/2003, de 15 de diciembre, 14/2006, de 16 de enero, y



40/2007, de 26 de febrero, entre otras, así como de la STC 243/2006, de 24 de julio, en relación con la ejecutividad de las sanciones recurridas en alzada, lo que determinaría en consecuencia la infracción del art. 123.1 CE –según se sostiene en el Auto de planteamiento de la cuestión–, cumple señalar que no se advierte que el contenido normativo de los arts. 81

LSV y 132 LPC, determinado por la doctrina legal vinculante establecida por el Tribunal

Supremo en las citadas Sentencias en interés de ley, resulte contrario ni a la doctrina constitucional que se invoca en el Auto de planteamiento de la cuestión, ni, en consecuencia,

al art. 123.1 CE, por las razones que seguidamente se expresan.

10. En primer lugar, por lo que se refiere a la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo, este Tribunal tiene reiteradamente declarado que la figura del silencio es una mera «ficción legal, que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la

Administración», de manera que en estos casos «no puede calificarse de razonable aquella interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver» expresamente y hubiese efectuado la notificación procedente observando todos los requisitos legales (SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3; 204/1987, FJ 4; 188/2003, FJ 6; 220/2003, FJ 5; 14/2006, FJ 2; y 40/2007, FJ 2, entre otras muchas). Por ello, este Tribunal concluye que resultan contrarios al art. 24.1 CE los pronunciamientos judiciales de inadmisión de recursos contencioso-administrativos por extemporaneidad (por no haber impugnado judicialmente en su día la desestimación presunta del recurso administrativo) fundamentados en considerar la existencia de una resolución administrativa expresa dictada fuera de plazo sólo como un acto confirmatorio de lo ya resuelto de manera consentida y firme por silencio, en tanto que supone una interpretación irrazonable y contraria al principio *pro actione* deducir del comportamiento pasivo de quien recurre, derivado de la propia inactividad de la Administración, un consentimiento con el contenido de un acto administrativo que fue impugnado.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo establece en sus Sentencias en interés de la ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008 –con carácter vinculante ex art. 100.7 LJCA– 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» (Sentencia de 15 de diciembre de 2004), toda vez que en la posterior vía del recurso de alzada se ejercita por la Administración una potestad administrativa distinta, cual es la relativa a la revisión de la previa actuación administrativa, orientada a verificar si el órgano inferior se ajustó a Derecho en el ejercicio de la potestad sancionadora. En consecuencia, la interposición del recurso de alzada da lugar a un distinto procedimiento administrativo, con sustantividad propia y, en consecuencia, la demora en la resolución expresa del recurso de alzada contra una resolución sancionadora no produce la

prescripción de la infracción (ya sancionada), ni tampoco supone «que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción» (Sentencia de 22 de septiembre de 2008) sino que únicamente da lugar a la ficción del silencio negativo o desestimatorio, que permite la impugnación en vía jurisdiccional del acto presunto, como expresamente se advierte en las referidas Sentencias.

*Pues bien, la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo en las citadas Sentencias, que determina el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LPC para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo, y por lo tanto los preceptos mismos, no contradicen la referida doctrina constitucional sobre el silencio administrativo, configurado, según acabamos de recordar, como una ficción legal que responde a la finalidad de que el ciudadano pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración. Si la Administración incumple su obligación legal de resolver expresamente (y notificar su resolución) el recurso de alzada contra una resolución sancionadora dentro del plazo legalmente establecido, el interesado podrá optar por acudir a la vía judicial contra esa desestimación presunta o esperar a que se dicte por la Administración resolución expresa, sin que pueda apreciarse que la demora coloque en este caso a la Administración en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente dentro de plazo el recurso de alzada, pues durante la pendencia del recurso administrativo se mantiene el efecto de la inejecutividad de la sanción, como recuerda el Abogado del Estado, inejecución que, sin duda alguna, no perjudica (más bien beneficia) al ciudadano que ha sido sancionado.*

Por otra parte, conviene advertir que de la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo no se desprende, frente a lo que parece entender el órgano judicial promotor de la presente cuestión, que la demora en la resolución expresa de un recurso de alzada en materia sancionadora deba producir necesariamente la prescripción de la sanción.

Es notorio que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, la interpretación de las normas sobre prescripción o caducidad es, en principio y con las salvedades que esa misma doctrina señala (que no atañen al presente asunto), una cuestión de legalidad ordinaria, es decir, de la exclusiva competencia de los Jueces y Tribunales de Justicia y que carece, por su propio contenido, de relevancia constitucional (por todas, SSTC 27/1984, de 24 de febrero, FJ 1; 89/1992, de 8 de junio, FJ 3; 220/1993, de 30 de junio, FJ 2; 160/1997, de 2 de octubre, FFJJ 3 y 5; 274/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; 172/2007, de 23 de julio de 2007, FJ 2; y 194/2009, de 28 de septiembre, FJ 1), siendo igualmente oportuno señalar que la doctrina constitucional sentada en materia de prescripción penal a partir de la STC 63/2005, de 14 de marzo, que se cita en el Auto de planteamiento de la cuestión (doctrina que no considera razonable ex arts. 24.1 y 25.1 CE una interpretación de las normas penales que deje en manos de los denunciantes o querellantes la interrupción de la prescripción de los delitos y faltas), no desvirtúa la anterior (como lo corroboran, entre otras, las SSTC 79/2008, de 14 de julio, FJ 2; y 195/2009, de 28 de septiembre, FJ 2), ni concierne al problema resuelto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, pues, como también señala el Abogado del Estado, ni la potestad sancionadora de la Administración puede constituir una amenaza para la libertad personal (art. 25.3 CE), ni la doctrina legal que se contiene en las referidas

Sentencias en interés de ley –de la que antes hemos dejado sucinta constancia– guarda relación alguna con dejar la interrupción de la prescripción de la infracción en manos de denunciantes o querellantes, desconociendo la configuración de la prescripción penal como renuncia o autolimitación del Estado al *ius puniendi* por el transcurso del tiempo.

En razón de lo que acaba de decirse, es claro que el supuesto abordado en la STC 63/2005, de 14 de marzo (y siguientes que reiteran su doctrina), es ajeno por completo al supuesto que en el presente caso se plantea y que, por ello, la doctrina legal sentada con carácter vinculante por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en las Sentencias en interés de ley que estamos examinando no se opone en modo alguno de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en aquella Sentencia.

11. En segundo lugar y por último, ha de excluirse asimismo que la doctrina legal establecida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en la citada Sentencia en interés de ley de 22 de septiembre de 2008, que determina el contenido normativo de los preceptos cuestionados, contradiga la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 243/2006, de 24 de julio.

En la STC 243/2006 consideramos lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por irrazonable, una interpretación judicial según la cual el mero transcurso de los plazos legalmente establecidos para entender desestimado por silencio administrativo un recurso de alzada contra una resolución sancionadora (tres meses, conforme al art. 115.2 LPC) y para recurrir en vía contencioso-administrativa frente a esa desestimación presunta (seis meses, conforme al art. 46.1 LJCA), determinan *per se* la firmeza de la sanción en vía administrativa, permitiendo así su inmediata ejecución. Se razona, en efecto, en la STC 243/2006, FJ 5, que las previsiones legales al respecto, «en especial las que determinan que el recurso de alzada contra actos expresos ha de ser resuelto en todo caso, aun extemporáneamente, y sin vinculación alguna al sentido desestimatorio que el recurrente puede atribuir al silencio de la Administración a fin de acudir a los Tribunales, excluyen que la resolución objeto de un recurso de alzada pueda alcanzar firmeza hasta que no se desestime éste expresa y totalmente, pues hasta ese momento la Administración puede decidir cuantas cuestiones plantee el recurso, tanto de forma como de fondo, de modo congruente con las peticiones formuladas por el recurrente (art. 113.3 LPC). El deber de la Administración de resolver el recurso y su potestad de hacerlo en sentido estimatorio, revocando o anulando totalmente la resolución impugnada en alzada, resultan incompatibles con la atribución a ésta de la nota de firmeza antes de la resolución expresa de aquél y esa incompatibilidad, que se inicia con la interposición temporánea del recurso, subsiste en tanto no se produzca esa resolución expresa, con independencia de que ello tenga lugar dentro del plazo legal concedido a la Administración o una vez expirado éste. [...] Tampoco el transcurso del plazo establecido en el art. 46.1 LJCA para interponer el recurso contencioso-administrativo contra actos presuntos sin hacer uso del mismo permite lógicamente atribuir firmeza a la resolución administrativa combatida en el recurso de alzada no resuelto.»

*Ninguna contradicción se advierte entre la doctrina que se contiene en la citada STC 243/2006 y la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia en interés de la ley de 22 de*

*septiembre de 2008, que determina el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LPC para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo, por cuanto, como ya se dijo, en la misma se parte expresamente de la premisa de que la demora en la resolución del recurso de alzada en ningún caso determina la firmeza ni, por tanto, la ejecutividad de la resolución administrativa sancionadora, sino que únicamente habilita al interesado para interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su recurso de alzada. En consecuencia, como señalan con acierto el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en sus alegaciones, el Tribunal Supremo, al dictar la doctrina legal que se contiene en su Sentencia de 22 de septiembre de 2008, no ha hecho otra cosa que seguir la doctrina establecida en la STC 243/2006 sobre la firmeza y ejecutividad de la resolución sancionadora pendiente de resolución expresa del recurso de alzada, a los efectos de la prescripción de las sanciones.*

12. En definitiva, habiendo quedado descartado, por las razones que anteriormente quedaron expuestas, que el art. 100.7 LJCA incurra en infracción del principio de independencia judicial (art. 117.1 CE), debe igualmente concluirse que tampoco existe la pretendida quiebra del art. 123.1 CE que se aduce de manera principal por el Juzgado promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, pues la doctrina legal sentada en las citadas Sentencias en interés de la ley por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que establece para los órganos judiciales inferiores en grado de dicha jurisdicción el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LPC, no contradice la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, en su calidad de órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales e intérprete supremo de la Constitución (art. 123.1 CE y art. 1.1 LOTC), en los aspectos a los que se refiere el Auto de planteamiento de la cuestión.

Por lo demás, no corresponde al Tribunal Constitucional determinar cuál sea la interpretación preferible cuando son posibles –dentro de la Constitución– distintas interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria, y entre ellas pueda identificarse alguna que acaso hubiera respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales, pues una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal y como le está encomendada a este Tribunal, y otra, muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de la interpretación de la legalidad (por todas, SSTC 77/2002, de 8 de abril, FJ 3; 211/2002, de 11 de noviembre, FJ 2; 103/2003, de 2 de junio, FJ 3; y 45/2004, de 23 de marzo, FJ 4; y 65/2011, de 16 de mayo, FJ 2).

No es ocioso señalar, en este sentido, que el propio Tribunal Supremo, de manera prudencial, advierte expresamente en su Sentencia en interés de la ley de 22 de septiembre de 2008 (Fundamento de Derecho Quinto) que de la conjunción de la doctrina legal sentada en esta sentencia con la formulada en la anterior Sentencia en interés de la ley de 15 de diciembre de 2004 pudieran derivarse «consecuencias indeseables, como sería la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora que estuviese pendiente de recurso de alzada y de la que no pudiese predicarse la prescripción de la infracción ni de la sanción». Para conjurar este riesgo, el Tribunal Supremo continúa advirtiendo que «no se descarta por ello que la cuestión abordada en la sentencia de 15 de diciembre de 2004 pueda ser objeto de un nuevo examen cuando haya ocasión para ello, pero no es ahora momento de hacerlo, pues en el caso que nos ocupa ningún debate se ha

suscitado en torno a la prescripción de la infracción y sí únicamente en lo que se refiere a la sanción», que es justamente lo que ocurre en el proceso *a quo* del que trae causa la presente cuestión.

Pues bien, esta precaución del Tribunal Supremo, en lugar de debilitar la legitimidad constitucional de la doctrina legal sentada en la referida Sentencia en interés de ley, la refuerza, toda vez que deja abierta la puerta a sucesivas reconsideraciones cuando el caso así lo precisare. La pertinencia de aplicar la doctrina del Tribunal Constitucional a la que acabamos de aludir en el párrafo anterior, referida a que no puede ser pretensión nuestra la de exigir la mejor solución o la más justa, de entre las posibles, cuando hay otras que, aún sin llegar a esos extremos, no obstante son constitucionalmente suficientes, resulta, a la vista de la aludida precaución del Tribunal Supremo, especialmente apropiada.

#### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Cádiz, a diecinueve de marzo de dos mil doce.

Voto particular que formula el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9689-2009.

En el Oratorio de San Felipe Neri de la ciudad de Cádiz, en el día en que se conmemora el bicentenario de la Constitución Española de 1812, y en relación con la Sentencia que hemos pronunciado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9689-2009, debo indicar que con profundo respeto a la decisión mayoritaria, pero para ser coherente con la posición que he mantenido a lo largo de las deliberaciones mantenidas en el Pleno, y en ejercicio de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC, formulo Voto particular discrepante en los términos que paso a exponer:

1. Como digo, el punto de vista que aquí vengo a manifestar parte del mayor de los respetos por el criterio expresado por la mayoría en esta Sentencia y en general por el que guía el voto de los Magistrados de este Alto Tribunal en todas y cada una de las resoluciones que se dictan, con el convencimiento de que este respeto y consideración institucional, que vincula al Tribunal Constitucional tanto ad intra como ad extra; pero que, a su vez, merece de parte de todos los órganos del Estado, es la necesaria e imprescindible garantía que asegura el correcto cumplimiento

de su función de vigilar e imponer, en su caso, la observancia de la Constitución, aspecto que resulta central en la consolidación, diría incluso que en la supervivencia, de un determinado sistema jurídico-político, como ya atisbó certeramente el constituyente gaditano cuando en el título X de su magna obra, bajo la rúbrica «De la observancia de la constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella», dedicó sus primeros preceptos a configurar un mecanismo de defensa de la Constitución.

Este respeto institucional se concreta precisamente en que el Tribunal Constitucional y el resto de los órganos del Estado han de desarrollar sus respectivas funciones dentro de los márgenes establecidos por la propia Constitución. En esta línea, al igual que el Alto Tribunal no puede perder de vista el amplio margen de apreciación que tiene el legislador democrático para optar por unas u otras soluciones, debe también evitar por todos los medios convertirse en una nueva instancia interpretativa de la legalidad ordinaria más allá de lo decidido por los jueces y tribunales en uso de su competencia exclusiva al efecto. De la misma manera tampoco el legislador o los jueces y tribunales pueden desconocer que la Constitución Española de 1978 somete su actuación a ciertos límites que, en ocasiones, les vinculan positivamente a realizar conductas completamente prefijadas por la Constitución y a hacerlo dentro de un plazo, y en otras les sujetan negativamente a no extralimitarse en sus funciones.

En esta línea de razonamiento es oportuno recordar que una nota fundamental de la Constitución de 1978 es que, en su afán por ser efectivamente cumplida y por que sus preceptos desplieguen verdaderos efectos para los ciudadanos en su vida diaria, ha querido que los órganos judiciales ordinarios -los integrados en el Poder Judicial- tengan un papel protagonista en asegurar su carácter vinculante. Por ello les impone la obligación de aplicarla, lo que también supone reconocerles competencia para interpretarla. Ahora bien, también es forzoso reconocer que los órganos judiciales ordinarios, incluido el Tribunal Supremo como cúspide de la organización jurisdiccional, a pesar de ese destacado papel, no son el último intérprete en cuestiones constitucionales, condición que corresponde al Tribunal Constitucional, como se desprende claramente del art. 123.1 CE cuando dice que «el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales». Este precepto, aunque es muy claro en su redacción, puede no ser pacífico en su aplicación, pues hay categorías jurídicas reguladas en la legislación ordinaria cuya aplicación al caso concreto exige tener presente principios constitucionales, de modo que ciertas lecturas pueden ser contrarias a éstos.

En tal caso el Tribunal Constitucional ha de intervenir para garantizar que no se desconozca el principio constitucional implicado, aunque ello suponga proscribir una interpretación de la ley ordinaria o incluso imponer un solo sentido como constitucionalmente adecuado. Es también cierto, sin embargo, que el Tribunal Constitucional ha de usar prudentemente de esta facultad so pena de extralimitarse e invadir el ámbito propio de la jurisdicción ordinaria y del Tribunal Supremo.

2. El Discurso Preliminar de la Constitución de 1812, redactado recogiendo el encargo de la Comisión de Constitución prestó especial atención al «importantísimo punto de la potestad judicial». Así, allí se expuso que «para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de



cualquier otro acto de la autoridad soberana que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto». Esta idea se recoge expresamente en los arts. 242 y 243 de la Constitución de 1812, que son el pórtico de su largo título V rubricado «De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal», a los que el art. 245 añade que «los Tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado».

Estos son los mismos principios que consagra la Constitución de 1978 en su art. 117, que atribuye con exclusividad a los jueces y tribunales --a todos y no sólo al Tribunal Supremo-- la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (no por tanto la de hacer normas que trasciendan el caso que resuelven), facultad que han de desarrollar protegidos por la garantía de su independencia. Independencia que ha de entenderse, desde mi punto de vista, de un modo estricto; a saber, como una garantía de que el tribunal o juez, en tanto que miembro del Poder judicial, al ejercer la función de aplicar e interpretar el Derecho no queda sujeto a los intereses y las presiones del poder externo, sin que, por consiguiente, la independencia judicial guarde relación con la mayor o menor sujeción del órgano judicial a la jurisprudencia de los Tribunales superiores, como parece deducirse, en mi opinión equivocadamente, de la Sentencia de la que discrepo (FFJJ 6 y 7).

También al igual que la Constitución de 1812, la actual prevé un Tribunal Supremo con idénticas funciones que entonces, «salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales» que, como ya dijimos, ahora corresponde al Tribunal Constitucional.

De acuerdo a estos planteamientos, que son los que informan el diseño constitucional del ejercicio de la potestad judicial, no descarto que, si así el legislador lo quiere configure, sin que ello suponga necesariamente vulnerar la independencia judicial constitucionalmente garantizada, algún supuesto en que el Tribunal Supremo en el ejercicio de su potestad jurisdiccional pueda fijar doctrina legal, en el sentido de que la interpretación que haga de las normas vincule al resto de órganos judiciales al resolver los casos particulares que sean de su competencia. Esta posibilidad, sin embargo, debe entenderse de un modo restrictivo porque la regla es que los Jueces y Tribunales ejerzan la potestad jurisdiccional en los asuntos de su competencia con completa independencia, solo siendo admisible su concreción cuando valores constitucionales dignos de protección exijan el sacrificio de esta garantía y éste resulte proporcionado. La vinculación preferente a la Constitución de los órganos judiciales implica que éstos nunca podrán ser privados del cauce de la cuestión de inconstitucionalidad ex art. 163 CE cuando consideren que un determinado precepto, conforme a la interpretación vinculante fijada como doctrina legal, sea contrario a la Constitución. Así lo dispone la propia Constitución como vía para que el Tribunal Constitucional sea su último garante.

Ello no quiere decir, no obstante, que la jurisprudencia emanada de los órganos jurisdiccionales superiores, especialmente del Tribunal Supremo mediante el recurso de casación, no tengan un valor interpretativo que se encuentra ínsito en la unidad de jurisdicción y en la necesidad uniforme del Derecho, pero que es un valor distinto del de la vinculación ope legis mencionada en el párrafo anterior.

3. Entrando ya en el fondo de la cuestión suscitada, comparto el criterio que lleva a la mayoría a rechazar la pretensión de inadmisibilidad formulada por el Aboqado del Estado y correlativamente a

delimitar el objeto del proceso como lo hace, pues en las cuestiones de inconstitucionalidad, como recientemente ha recordado la STC 20/2012, «nuestra labor de depuración del ordenamiento debe partir de la interpretación de la disposición legal que aporta el órgano judicial cuestionante, pues a él compete interpretar la ley ( art. 117.3 CE) ...; sólo si la norma, así interpretada, resultara inconstitucional habríamos de “explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6; 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7; 59/2008, de 14 de mayo, FJ 4)”».

Así lo que se plantea es si los arts. 81 LSV y 132 LPC, entendidos por el órgano cuestionante conforme a la doctrina legal fijada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 («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») y de 22 de septiembre de 2008 («que interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción»), son contrarios, entre otros parámetros de constitucionalidad, al principio de seguridad jurídica ex 9.3 CE.

4. No hay duda que, como dice la Sentencia de la mayoría, la seguridad jurídica ex 9.3 CE abraza como uno de sus contenidos -pero, desde ya, apunto que a mi juicio no es el único- la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, tanto en su vertiente objetiva --norma clara y no confusa-- como en la subjetiva --previsibilidad de sus efectos--. Sin embargo discrepo radicalmente de la aplicación que hace al caso concreto.

La mayoría sostiene que «el mandato normativo de los preceptos cuestionados (arts. 81 LSV y 132 LPC) aparece enunciado, con el contenido establecido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas». A mi juicio, es patente que, aunque el enunciado del mandato sea claro, los efectos sobre el momento exacto en que empieza a contar el plazo de prescripción son completamente imprevisibles para el administrado, pues ese instante depende absolutamente de la voluntad de la Administración sancionadora, voluntad que no está determinada por ningún elemento objetivo.

En efecto, dado que, como se desprende de la doctrina que sentamos en la STC 243/2006, de 24 de julio, FJ 5, precisamente en el contexto de un recurso de alzada frente a la imposición de una sanción, la Administración está obligada a resolver expresamente el recurso de alzada incluso más allá del plazo máximo establecido legalmente para resolver y notificar. Correlativamente el particular tiene derecho a esperar esa respuesta en la confianza, al menos hipotética, de ver reconocidas sus pretensiones. Así pues el corolario será necesariamente que el dies a quo de la prescripción de la sanción, que coincidirá con el momento en que la Administración decida el recurso de alzada, estará enteramente en función de la voluntad de ésta, determinada legalmente en el an [sic], pero no en el

quando. En resumen, los arts. 81 LSV y 132 LPC, entendidos en la interpretación seleccionada por el órgano cuestionante, serían contrarios al principio de seguridad jurídica, al que sirve, precisamente, el instituto de la prescripción y al que salvaguarda el art. 9.3 CE, pues confían la efectividad de aquélla -de la prescripción, se entiende- a la mera voluntad de una de las partes en la relación.

5. Una segunda discrepancia con la mayoría se debe a que, en mi opinión, el principio constitucional de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE), cuando se trata de disciplinar el ejercicio del ius puniendi, y en este caso la regulación de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, impone al legislador que las normas que dicte, además de cumplir con la exigencia de certeza, respeten una serie de principios y valores constitucionales en los que no tiene cabida que una persona respecto de una coyuntura concreta quede sujeta sine die a la potestad sancionadora del Estado. La seguridad jurídica, en tanto comprende esos valores, implica que el transcurso del tiempo determine la firmeza de esas situaciones jurídicas, impidiendo mediante la prescripción -institución de larga tradición histórica y generalmente aceptada por la jurisprudencia ordinaria y constitucional- que sigan vivas más allá de cierto horizonte temporal y, en consecuencia, proscribire a los poderes públicos que, al privar a aquélla de toda virtualidad, hagan que el transcurso del tiempo, aun cuando éste sea desorbitado, carezca de toda influencia sobre la sujeción de las personas al ius puniendi del Estado.

Basta con recordar, al efecto, la STC 63/2005, de 14 de marzo, que sitúa expresamente «el fundamento material de la prescripción [en el] principio de seguridad jurídica» (FJ 5 in fine). Más pormenorizadamente, la doctrina de esa Sentencia, refiriéndose al fundamento o razón de ser de la prescripción de los delitos, sienta que «dejando de lado otras explicaciones más complejas, salta a la vista que lo que el establecimiento de un plazo temporal para que el Estado pueda proceder a perseguir los delitos persigue a su vez es que no se produzca una latencia sine die de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos respecto del calendario de exigencia de responsabilidad por hechos cometidos en un pasado más o menos remoto» (FJ 4); y un poco más adelante, que «el establecimiento de un plazo de prescripción de los delitos y faltas no obedece a una voluntad de limitar temporalmente el ejercicio de la acción penal por denunciante y querellante (configuración procesal de la prescripción), sino a la voluntad inequívocamente expresada por el legislador penal de limitar temporalmente el ejercicio del ius puniendi por parte del Estado» (FJ 6).

La doctrina reseñada, enunciada en relación con la prescripción de los delitos, es extensible a la prescripción de las sanciones administrativas, pues es indiscutible que el ius puniendi del Estado se proyecta igualmente en la ejecución de las penas y también lo es que, desde la temprana STC 18/1981, 8 de junio, este Alto Tribunal ha reiterado 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» (FJ 2). Además, carecería de sentido negar a los ilícitos administrativos la significación material que atribuye a la prescripción penal la citada STC 63/2005, y que le reconoce desde antiguo la jurisdicción ordinaria, pues de ese modo las conductas que representan una mayor gravedad y peligrosidad, así como un mayor reproche social, cual sucede en las constitutivas de una infracción penal, se verían favorecidas con dicha causa de extinción de su responsabilidad, mientras que aquellas otras de naturaleza administrativa no logran el expresado beneficio legal.

Pues bien, los arts. 81 LSV y 132 LPC, entendidos en la interpretación escogida por el órgano cuestionante, serían contrarios a esta segunda dimensión del principio constitucional de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE), pues supondrían que la pasividad de la Administración en resolver el recurso de alzada, por muy duradera que fuera, no produciría la prescripción de las sanciones. El administrado quedaría en una permanente situación de inseguridad jurídica porque siempre -sine die, durante decenas de años hipotéticamente- conviviría con la posibilidad de que la sanción deviniese firme y se ejecutara, incluso cuando por ese transcurso del tiempo la finalidad que persigue el ius puniendi hubiera decaído por las razones que manifestó la STC 63/2005 más arriba reseñada. La vulneración constitucional es particularmente grave porque, como resulta evidente, los preceptos cuestionados, así leídos, admiten supuestos en que una institución jurídica del arraigo de la prescripción de las sanciones administrativas queda enteramente eliminada.

6. De otro lado, la Sentencia de la que me separo sugiere en su fundamento jurídico 10 que la inaceptable situación de incertidumbre para el administrado que he referido en los dos apartados anteriores de este Voto «no perjudica (más bien beneficia) al ciudadano que ha sido sancionado», pues mientras ella dure se mantiene el efecto de inejecutividad de la sanción y siempre puede ponerle fin acudiendo a la vía judicial contra la desestimación presunta. No puedo estar más lejos de esta concepción. Considero que la mayoría pierde de vista el dato esencial de que nos encontramos inmersos en un procedimiento sancionador, como lo acredita que el deber de la Administración de resolver el recurso y su potestad de hacerlo en sentido estimatorio justifican la expectativa del administrado de ver revocada o anulada totalmente la resolución impugnada en alzada, lo que supone que, en virtud de la aplicación de los principios inspiradores del orden penal al Derecho administrativo sancionador aludida en el punto anterior de este Voto, el administrado puede hacer valer todas las dimensiones que integran el derecho de defensa ex art. 24.2 CE, entre ellas dejar transcurrir el tiempo en la expectativa de que éste produzca el efecto extintivo propio de la prescripción.

7. En fin, la mayoría, en el fundamento jurídico 12, aunque califica de precaución el hecho de que el Tribunal Supremo deje la puerta abierta a cambiar la doctrina legal fijada en su Sentencia de 15 de diciembre de 2004, respalda la vinculación de los jueces ordinarios inferiores a la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo en los recursos de casación en interés de ley, lo que en la práctica elimina las posibilidades de que el propio Tribunal Supremo llegue a tener ante sí planteado un pleito que le permita alterar dicha doctrina legal precisamente por esa sujeción ope legis.

8. En conclusión, los arts. 81 LSV y 132 LPC, enjuiciados a partir de la interpretación que les da el órgano cuestionante, serían, en mi opinión, contrarios a la Constitución española por los motivos expuestos. Sin embargo, conforme a la doctrina constitucional reseñada en el apartado 3 de este Voto, no creo que necesiten ser declarados inconstitucionales, pues son susceptibles de otras lecturas plenamente acordes con la Constitución que permiten salvar la primacía de ésta.

No corresponde, sin embargo, al Tribunal Constitucional seleccionar una interpretación de la legalidad ordinaria entre las constitucionalmente posibles, pues eso es competencia exclusiva de los jueces ordinarios, pero sí le compete declarar que los arts. 81 LSV y 132 LPC, entendidos en el sentido de la doctrina legal fijada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y de 22

de septiembre de 2008, vulneran el principio constitucional de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE). De esta manera nuestro Tribunal debiera haber ejercitado su papel de último garante de la Constitución y, liberando al órgano judicial cuestionante de la obligación de resolver el pleito concreto conforme a tal lectura de los preceptos cuestionados, habría hecho efectiva su vinculación preferente a la Constitución.

Cádiz a diecinueve de marzo de dos mil doce.

Voto particular que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9689-2009.

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de mis compañeros del Pleno, reunido en Cádiz en el Oratorio de San Felipe Neri el día en que se cumplen doscientos años de la promulgación de la Constitución Española de 1812, debo manifestar mi discrepancia con parte de la fundamentación de la Sentencia en relación con el cuestionamiento del art. 100.7 LJCA -que no alcanza al fallo desestimatorio respecto de este particular, con el que estoy de acuerdo- y con la fundamentación y fallo de la Sentencia en relación con el cuestionamiento de los arts. 81 LSV y 132 LPC, en la interpretación vinculante dada por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, fallo que considero que debería haber concluido en la declaración de su inconstitucionalidad por vulneración del principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE).

1. Comparto con la mayoría el proceso argumental seguido para llegar a la conclusión de que el art. 100.7 LJCA, en la medida en que establece el carácter vinculante de las Sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley, no vulnera el principio de independencia judicial. Ahora bien, discrepo del argumento utilizado por la mayoría consistente en que la independencia judicial también queda reforzada en estos casos por la posibilidad que tiene el órgano judicial inferior en grado de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto de los preceptos legales cuyo contenido normativo haya sido concretado de manera vinculante por el Tribunal Supremo, puesto que entiendo que se fundamenta en una cierta desfiguración de la cuestión de inconstitucionalidad tal y como viene prevista en el art. 163 CE.

Una vez descartado que el art. 100.7 LJCA vulnera la independencia judicial con fundamento en que, conforme a su libertad de configuración, el legislador puede optar por establecer el carácter vinculante de la jurisprudencia en preservación de intereses constitucionalmente garantizados, era innecesario acudir a cualquier otro argumento para la desestimación del cuestionamiento de este precepto. Ese argumento sobreañadido lo que hace es, más bien, proyectar una sombra de duda respecto de que en realidad el carácter vinculante de cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo pueda suponer una merma de la independencia judicial de órganos judiciales inferiores que sólo pueda ser remediada por el Tribunal Constitucional a través de la cuestión de inconstitucionalidad.

Por otra parte, además, teniendo en cuenta la propia naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad y los supuestos en que resulta posible sentar una jurisprudencia vinculante ex

art. 100.7 LJCA, el alcance protector de la independencia judicial que la mayoría sitúa en la cuestión de inconstitucionalidad es absolutamente marginal.

En efecto, la naturaleza jurídica de la cuestión de inconstitucionalidad determina que el Juez, cuando se encuentra con una norma con fuerza de ley contraria a la Constitución no tiene la opción, sino la obligación de plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, al ostentar éste el monopolio de rechazo de la ley por su oposición a la norma fundamental. En ese contexto, habida cuenta de que el carácter vinculante de la jurisprudencia establecido en el art. 100.7 LJCA aparece referido a la interpretación de cualquier norma emanada del Estado ( art. 100.2 LJCA), es obvio que el eventual campo de acción que tendría la cuestión de inconstitucionalidad queda muy reducido, ya que no sería un medio apto para controlar el ajuste constitucional de cualquier norma que no tenga fuerza de ley ni, incluso dentro de éstas, para aquellas interpretaciones efectuadas en este tipo de recursos de casación que no comprometan la Constitución.

En conclusión, poco aporta, más bien confunde, utilizar como argumento en defensa de la independencia judicial de los órganos judiciales inferiores respecto del carácter vinculante de determinada jurisprudencia del Tribunal Supremo una institución como la cuestión de inconstitucionalidad que, en este ámbito concreto, tiene un campo de acción tan reducido que queda limitado únicamente a los supuestos en que concurra la doble condición de que la interpretación vinculante lo sea de una norma con fuerza de ley y que, además, dicha norma integrada con la interpretación resultante de la jurisprudencia vinculante sea contraria a la Constitución. La llamada a la cuestión de inconstitucionalidad resulta pues reiterativa de algo obvio y confunde sobre la verdadera relación entre norma e interpretación vinculante que sólo eventualmente puede tener alcance constitucional.

2. Además de lo anterior, mi principal discrepancia, y por la que he votado en sentido contrario al de la mayoría, radica en que se haya concluido que los arts. 81 LSV y 132 LPC, en la interpretación vinculante dada por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, no vulneran el principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE).

El cuestionamiento realizado por el órgano judicial plantea correctamente, a mi juicio, la situación de indefinición jurídica en que queda el ciudadano derivada de la conjunción de las doctrinas vinculantes de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y de 22 de septiembre de 2008. En efecto, conforme a la primera, el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de resolver expresamente un recurso de alzada contra una resolución sancionadora no permite computar ese plazo de demora a efectos de prescripción de la infracción. Conforme a la segunda, ese mismo incumplimiento, si bien impide la ejecutividad de la sanción impuesta, tampoco permite computar ese plazo de demora a efectos de prescripción de la sanción. De todo ello resulta que, una vez dictada una resolución sancionadora por la Administración, si el sancionado recurre en alzada y la Administración incumple su obligación legal de resolver expresamente dicho recurso, la consecuencia es que el transcurso del tiempo no puede ser computado como prescriptor ni de la infracción ni de la sanción, con lo que se produce



una situación jurídica de perpetua pendencia del ciudadano al procedimiento sancionador.

La posición de la mayoría es que este efecto no resulta contrario al art. 9.3 CE, ya que supone un mandato normativo enunciado con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, lo que elimina todo reproche tanto respecto de su certeza como de su previsibilidad. Pues bien, discrepo del corto alcance que la mayoría ha dado al principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE), al hacer una lectura aislada y descontextualizada del resto de principios recogidos en el art. 9.3 CE y otros valores constitucionales, toda vez que, como ya se destacaba en el «Discurso Preliminar» de la Constitución de Cádiz de 1812, «la Constitución de la Monarquía española debe ser un sistema completo y bien ordenado, cuyas partes guarden entre sí el mas perfecto enlace y armonía». Igualmente, discrepo de la falta de ponderación de determinadas circunstancias relevantes en la situación jurídica provocada, como son, por un lado, que se produce en el marco del ejercicio del ius puniendi y, por otro, que es creada, precisamente, a partir del incumplimiento de una obligación legal por el titular del ejercicio de ese ius puniendi.

3. La seguridad jurídica es algo más que certeza normativa tendente a evitar mandatos que produzcan confusión, incertidumbre o duda sobre la previsibilidad de los efectos de un determinado comportamiento. Tal como ha reiterado este Tribunal desde sus más tempranos pronunciamientos, los principios de «irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, así como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución -legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad- no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho», destacándose que «en especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10).

Igualmente, este Tribunal ha destacado que la seguridad jurídica está conectada con diversas instituciones previstas en el Ordenamiento jurídico. Así, en relación con la prescripción, este Tribunal ya ha señalado que, aunque se trate de una institución de libre configuración legal, «en general, encuentra su propia justificación constitucional en el principio de seguridad jurídica», y que «supone una autolimitación o renuncia del Estado al ius puniendi por el transcurso del tiempo, que encuentra también fundamentos en principios y valores constitucionales, pues toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal» (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 3).

Pues bien, en atención a lo expuesto, existe una proyección del principio de seguridad jurídica, que es la concretamente invocada por el órgano judicial cuestionante, consistente en que el ciudadano, más allá de poder conocer o prever las consecuencias jurídicas que se deriven de su conducta, no

quede inmerso en una situación de absoluta indefinición jurídica generadora de «intranquilidad jurídica» -en tanto que está referida al ejercicio del ius puniendi estatal- y producida de manera arbitraria por parte del titular de dicho ius puniendi -en tanto que deriva del incumplimiento de la Administración de una obligación legal-.

Del mismo modo, ese contenido del principio de seguridad jurídica ha sido vulnerado por los preceptos cuestionados toda vez que, en primer lugar, y tal como se expuso anteriormente, la situación es creada a partir del incumplimiento de la obligación legal de la Administración de resolver de forma expresa el recurso de alzada contra una resolución sancionadora, lo que supone consentir un importante elemento de arbitrariedad en la actuación de la Administración, cuya erradicación, tal como también se recuerda en el «Discurso Preliminar» de la Constitución de Cádiz de 1812, era uno de sus principales objetivos y preocupaciones. Dicha situación, por otra parte, no cabe entenderse remediada o compensada a través de la hipótesis de la solicitud del certificado acreditativo del silencio ni con la posibilidad de acudir a los órganos judiciales, toda vez que implican hacer recaer en el ciudadano la carga de unas actuaciones provocadas exclusivamente por el incumplimiento de la Administración de una obligación legal.

En segundo lugar, la lesión del contenido del principio de seguridad jurídica de los preceptos cuestionados también debe ponerse en relación con la circunstancia de que regulan aspectos relativos al ejercicio del ius puniendi estatal y lo hacen con el efecto de impedir que, mientras se mantenga el incumplimiento de la obligación legal de resolver, pueda ser tomado en consideración el transcurso del tiempo, perpetuando una sujeción del ciudadano al procedimiento sancionador. Esta situación de lo que antes he denominado «intranquilidad jurídica» no queda enervada con el efecto de la inejecución de la sanción, toda vez que la pendencia del procedimiento sancionador lo que permite es dejar indefinidamente en manos de la Administración el momento en que, dando cumplimiento a la obligación de resolución expresa, ponga en marcha la posibilidad de ejecución. En última instancia, pues, en estos casos la inejecución no juega en garantía y protección del ciudadano sometido al ejercicio del ius puniendi. Al contrario es la pervivencia indefinida de la ejecutividad de la sanción el elemento generador de la indefinición jurídica denunciada.

4. Por tanto, conforme a lo expuesto, considero que deberían haberse declarado inconstitucionales los arts. 81 LSV y 132 LPC, en la interpretación vinculante dada por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, por vulnerar el principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE).

Cádiz, a diecinueve de marzo de dos mil doce.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9689-2009.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ( LOTC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, expreso mi discrepancia parcial con el fallo y con parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia, desestimatoria de la presente

cuestión de inconstitucionalidad.

En mi opinión, como mantuve en la deliberación del Pleno, la cuestión de inconstitucionalidad debió de ser parcialmente estimada. Mi discrepancia atañe exclusivamente a los argumentos que llevan a la mayoría a considerar que no son incompatibles con la Constitución los arts. 81 LSV y 132 LPC en la interpretación vinculante fijada por las Sentencias de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo en interés de ley, de 15 de febrero de 2004 y 22 de septiembre de 2008.

Comparto con la mayoría el entendimiento que constituye la premisa de la Sentencia sobre el objeto de la cuestión planteada, pues como se afirma en el fundamento jurídico 2 «los preceptos legales cuestionados tienen para los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo el contenido preciso (ese mismo y no otro) que el Tribunal Supremo ha establecido al sentar doctrina legal vinculante en sentencias en interés de ley, como último y superior intérprete de la legalidad ordinaria». También comparto la desestimación de la duda de constitucionalidad que, formulada de forma subsidiaria o alternativa por el órgano judicial promotor de la cuestión, es examinada correctamente de forma prioritaria por la Sentencia. En mi opinión, el carácter vinculante de la doctrina legal del Tribunal Supremo en interés de ley no plantea problemas de inconstitucionalidad pues cabe apreciar motivos constitucionalmente legítimos para que el legislador regule ese instrumento excepcional de uniformización en la aplicación del Derecho, por los Jueces y Tribunales de grado inferior al Tribunal Supremo del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que constituye el recurso de casación en interés de la ley, en los concretos términos en que lo ha hecho.

En cambio, disiento de la solución adoptada sobre lo que constituye la duda principal para el órgano judicial que promueve la cuestión: la vulneración de la seguridad jurídica ( art. 9.3 CE) derivada de la suspensión permanente del inicio del plazo de prescripción de la sanción hasta la resolución del recurso de alzada por la Administración, por tardía que sea tal resolución, o incluso aunque nunca se produzca. La Sentencia desestima dicha duda engarzando argumentos formales que, a mi juicio, y con sumo respeto para la opinión contraria de la mayoría de los Magistrados, no entran en el problema de fondo planteado.

1. Recordemos que el problema de fondo no es otro que la indeterminación o apertura sine die del plazo de prescripción en los supuestos de falta de resolución de los recursos de alzada interpuestos contra una resolución administrativa sancionadora. Esa indeterminación resulta de la combinación de la doctrina legal en interés de la ley fijada en las Sentencias de 15 de febrero de 2004 y de 22 de septiembre de 2008 por la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo. La Sentencia de 15 de febrero de 2004 formuló la siguiente doctrina legal: «El límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso.». Por su parte, la Sentencia de 22 de septiembre de 2008 fijó esta doctrina legal: «Interpuesto recurso de alzada contra una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción.» De la combinación de ambas doctrinas se desprende el siguiente resultado: el procedimiento administrativo de revisión de la resolución sancionadora que se activa mediante la interposición del recurso de alzada no tiene

incidencia en el plazo de prescripción de la infracción (Sentencia de 2004) ni en el plazo de prescripción de la sanción (Sentencia de 2008), pues, por una parte, una vez dictada en plazo la resolución sancionadora ya no cabe alegar la prescripción de la infracción y, por otra, en tanto la resolución sancionadora adoptada no devenga firme, no comienza a computarse el plazo de prescripción de la sanción. El órgano judicial promotor de la cuestión identifica claramente el problema que suscita la combinación de ambas doctrinas legales: si la Administración no resuelve de forma expresa el recurso de alzada interpuesto contra la resolución sancionadora, el comienzo del cómputo del plazo de prescripción de la sanción permanece indefinidamente abierto, pendiente de que la Administración opte por resolver de forma expresa el recurso de alzada. Esto supone que, si no hay resolución expresa del recurso de alzada, el plazo de prescripción queda indefinidamente «congelado» y, por tanto, no llega a aplicarse a la sanción de que se trate; y que, si se resuelve extemporáneamente el recurso, el plazo de prescripción se puede ampliar extraordinariamente.

2. Estoy de acuerdo con la mayoría de los Magistrados en la conclusión de que los preceptos legales cuestionados, con el contenido preciso derivado de la doctrina legal vinculante del Tribunal Supremo, no contradicen nuestra doctrina constitucional sobre el silencio administrativo. Sin embargo, considero que los demás argumentos utilizados para descartar la duda de constitucionalidad no abordan realmente el problema de fondo expuesto. En mi opinión, no se ha tomado debidamente en consideración nuestra doctrina constitucional sobre la institución de la prescripción y su estrecha relación con el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE. La Sentencia afirma que no hay incertidumbre acerca del contenido y alcance del mandato normativo resultante de los preceptos cuestionados «en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas» (fundamento jurídico 8). Pero el problema de seguridad jurídica no es de incertidumbre o imprecisión normativa en cuanto al dies a quo o al dies ad quem, ni al plazo de prescripción o a su forma de cómputo, sino otro: con la aplicación combinada de la doctrina legal fijada en las dos Sentencias del Tribunal Supremo antes mencionadas, durante un periodo de tiempo indefinido (el de sustanciación del recurso de alzada contra la resolución sancionadora), cuya finalización queda en manos exclusivamente de la propia Administración, no resulta aplicable la prescripción de la infracción ni la prescripción de la sanción; la primera porque ya se habría sancionado la infracción con una multa, sin haberse puesto fin a la vía administrativa, y la segunda porque dicha sanción no es firme ni ejecutiva, y por tanto al ser inejecutable, no puede comenzar el cómputo de la prescripción. En suma, los preceptos cuestionados convierten en inoperativa e ilusoria la propia institución de la prescripción en el ámbito sancionador administrativo cuando la Administración incumple su obligación legal de resolver expresamente el recurso de alzada. Este es el núcleo de la duda de constitucionalidad que la Sentencia elude y, en definitiva, no acierta a resolver.

3. A mi juicio, no despeja la duda de constitucionalidad el argumento utilizado en el fundamento jurídico 10 al indicar que ante el incumplimiento de la obligación de resolver el recurso de alzada, «el interesado podrá optar por acudir a la vía judicial contra la desestimación presunta o esperar a que se dicte por la Administración resolución expresa»; como tampoco puedo compartir que »[no] pueda apreciarse que la demora coloque en este caso a la Administración en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente dentro de plazo el recurso de alzada, pues durante la pendencia del recurso se mantiene el efecto de la inejecutividad de la sanción, como recuerda el Abogado del Estado, inejecución que, sin duda

alguna, no perjudica (más bien beneficia) al ciudadano que ha sido sancionado». Por un lado, el que el interesado pueda recurrir en la vía judicial frente a la desestimación presunta, una vez transcurrido el plazo máximo para resolver el recurso de alzada, es sin duda relevante de cara al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pero no tiene nada que ver con la indeterminación en la producción del dies a quo del plazo de prescripción. Sería inaudito que el interesado tuviera que asumir una carga procesal como es la interposición de un recurso contencioso-administrativo para poder activar el transcurso del plazo de prescripción de una sanción.

Por otro lado, el razonamiento que la Sentencia desliza en términos de «ventajas» o «beneficios» que supuestamente obtienen o dejan de obtener bien el interesado bien la Administración es incorrecto porque si algo deja claro la Sentencia es que el recurso de casación en interés de ley tiene un carácter excepcional, tanto por la restricción de los legitimados activos para su interposición como por su finalidad. Es evidente que las Administraciones que interpusieron los correspondientes recursos de casación en interés de ley, que dieron lugar a la doctrina legal en cuestión, perseguían obtener alguna «ventaja» o un «beneficio» -en principio- para el interés general; también resulta obvio que las sentencias firmes que fueron objeto de aquellos recursos de casación beneficiaban más al particular interesado que lo sentado a partir de la referida doctrina legal. Pero aunque la situación para el interesado no fuera especialmente perjudicial durante la pendencia del recurso de alzada, como parece argumentar implícitamente la Sentencia, por la no ejecutoriedad de la sanción recurrida, permanece sin resolver el problema central, esto es que el interesado no puede invocar la prescripción de la sanción administrativa durante un tiempo indeterminado e indefinido, a voluntad de la Administración.

En mi opinión, los argumentos de tutela judicial efectiva ex art. 24 CE, extraídos de nuestra doctrina constitucional sobre el acceso a la jurisdicción en relación con las desestimaciones presuntas, no son pertinentes en el presente caso, pues el problema de fondo, como venimos repitiendo, no es de acceso a la jurisdicción, sino sustantivo: la compatibilidad con el principio de seguridad jurídica de unos preceptos legales que, en materia sancionadora administrativa, dejan en manos de la Administración, en las circunstancias ya expuestas, la posibilidad de que los interesados puedan acogerse de forma efectiva a una institución como la prescripción. Así entendida, la prescripción pierde su carácter de institución objetiva que únicamente depende del transcurso del tiempo, para pasar a depender de la decisión del órgano administrativo que deba resolver el recurso de alzada interpuesto contra la resolución sancionadora.

4. Para captar debidamente la relevancia constitucional de la cuestión planteada, es necesario atender al significado de la vía administrativa de recurso, así como al fundamento constitucional de la institución de la prescripción, en particular en relación con el ius puniendi del Estado, aspectos ambos que a mi juicio han quedado desatendidos por la Sentencia.

El problema de fondo se origina por la existencia de una vía administrativa de recurso que en nuestro ordenamiento se configura como vía preceptiva previa a la vía judicial, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos donde tales recursos administrativos constituyen, por lo general, una alternativa facultativa. El recurso de alzada constituye un presupuesto necesario de la impugnación jurisdiccional y, por ello, junto a la innegable faceta de garantía de los derechos de los

particulares (en cuanto que permite reaccionar contra las decisiones administrativas y, eventualmente, eliminar el perjuicio que puedan acarrear) supone también, en cierta medida, tanto un privilegio para la Administración como una correlativa carga para los administrados, ya que éstos deben necesariamente someter a la Administración los conflictos antes de residenciarlos ante los Jueces y Tribunales. Es cierto que el carácter privilegiado de la vía administrativa de recurso se ha atenuado modernamente, en cierto modo, en el ámbito sancionador, por la previsión legal de que las sanciones no serán ejecutivas hasta tanto no se ponga fin a la vía administrativa (art. 138.3 LPC). No será firme ni ejecutiva, pero la sanción ha sido efectivamente impuesta. Se puede discutir si la solución jurídico-técnica más coherente con arreglo al Derecho positivo es vincular la vía administrativa de recurso con la prescripción de la infracción o con la prescripción de la sanción, y eso es algo que no compete resolver a este Tribunal. Lo que no resulta constitucionalmente admisible es que, una vez interpuesto el recurso de alzada y no resuelto en plazo por la Administración, por la inacción de la Administración se abra un periodo indefinido de tiempo que se puede convertir en ilimitado, que no afecta en modo alguno ni a la prescripción de la infracción ni a la prescripción de la sanción impuesta.

5. Por lo que respecta al fundamento constitucional de la prescripción, hemos dicho que «[l]a institución de la prescripción, en general, encuentra su propia justificación constitucional en el principio de seguridad jurídica consagrado de manera expresa en el art. 9.3 CE, puesto que en la prescripción existe un equilibrio entre las exigencias de la seguridad jurídica y las de la justicia material, que ha de ceder a veces para permitir un adecuado desenvolvimiento de las relaciones jurídicas» (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 3). No podemos ahora dejar de lado nuestra doctrina relativa a que la justificación constitucional de la institución de la prescripción se encuentra en el principio de seguridad jurídica.

Igualmente importantes son los pronunciamientos que al respecto se contienen en la STC 63/2005, de 14 de marzo, FFJJ 4 a 6, que se cita en el Auto de planteamiento de la cuestión. En dicha Sentencia se señaló lo siguiente sobre la institución de la prescripción penal:

»[S]alta a la vista que lo que el establecimiento de un plazo temporal para que el Estado pueda proceder a perseguir los delitos persigue a su vez es que no se produzca una latencia sine die de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos respecto del calendario de exigencia de responsabilidad por hechos cometidos en un pasado más o menos remoto; o, dicho en nuestras propias palabras, el plazo de prescripción "toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal" (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 3). De manera que lo que la existencia de la prescripción del delito supone es que éste tiene un plazo de vida, pasado el cual se extingue toda posibilidad de exigir responsabilidades por razón de su comisión. Pero también obedece a la propia esencia de la amenaza penal, que requiere ser actuada en forma seria, rápida y eficaz, a fin de lograr satisfacer las finalidades de prevención general y de prevención especial que se le atribuyen. Para lograr esa inmediatez no basta con la prohibición de dilaciones indebidas en el procedimiento sino que el legislador penal ha acudido a un instrumento más conminatorio, por el que se constriñe a los órganos judiciales a iniciar el procedimiento dentro de un término previa y legalmente acotado o a olvidarlo para siempre.» (FJ 4).



La citada Sentencia declaró asimismo que la «voluntad claramente manifestada por el legislador penal de que el ejercicio del ius puniendi se constriña a un marco temporal preestablecido se vería contrariada de considerarse, como así lo ha hecho la Sentencia recurrida, que, para estimar interrumpido el plazo de prescripción en cada caso señalado, basta con la simple presentación de una denuncia o de una querrela sin necesidad de que para ello medie acto alguno de interposición judicial» y, por tanto, declaró inconstitucional una interpretación de la norma penal que no se compadecía con la esencia y fundamento de la prescripción penal (FJ 5).

En la misma Sentencia se subraya el fundamento material de la institución de la prescripción penal, en contraposición a una configuración meramente adjetiva o procesalista:

«La trascendencia de los valores constitucionales y de los bienes jurídicos puestos en juego cuando lo que se niega es que se haya producido la prescripción de los hechos delictivos enjuiciados impone, pues, una lectura teleológica del texto contenido en el artículo 132.2 CP que lo conecte a las finalidades que con esa norma se persiguen, finalidades que, conforme ha quedado expuesto, no son las estrictamente procesales de establecer los límites temporales de ejercicio de la acción penal por parte de los denunciadores o querellantes -lo que justificaría la consideración de que el plazo de prescripción de dicha acción se interrumpe en el mismo momento en que se produce la presentación de la denuncia o de la querrela- sino otras muy distintas, de naturaleza material, directamente derivadas de los fines legítimos de prevención general y especial que se concretan en las sanciones penales y que son los únicos que justifican el ejercicio del ius puniendi, así como de principios tan básicos del Derecho penal como los de intervención mínima y proporcionada a la gravedad de los hechos.» (FJ 6).

Nuestra Sentencia elude la virtualidad de la referida doctrina constitucional en materia de prescripción penal, al entender que no concierne al problema resuelto por la doctrina legal vinculante fijada en las dos Sentencias del Tribunal Supremo objeto de la presente cuestión, sobre la base de dos argumentos: «ni la potestad sancionadora de la Administración puede constituir una amenaza para la libertad personal ( art. 25.3 CE), ni la doctrina legal que se contiene en las referidas Sentencias en interés de ley --de la que antes hemos dejado sucinta constancia- guarda relación alguna con dejar la interrupción de la prescripción de la infracción en manos de denunciadores o querellantes, desconociendo la configuración de la prescripción penal como renuncia o autolimitación del Estado al ius puniendi por el transcurso del tiempo».

Evidentemente el problema abordado por la STC 63/2005 no es el mismo que el planteado ante la referida doctrina legal del Tribunal Supremo. La cuestión es si los preceptos legales ahora cuestionados, dotados del contenido preciso proporcionado por la doctrina legal del Tribunal Supremo, se compadecen o no con la doctrina sentada en la STC 63/2005. Mi opinión es que no se compadecen, y que el argumento usado para desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada es insuficiente para excluir el ámbito sancionador administrativo de los principios que rigen para el Derecho penal. El Código penal contiene penas no privativas de libertad, y la diferencia entre las sanciones penales y las administrativas no siempre reside en la mayor gravedad de las primeras, como es evidente en relación a las de carácter pecuniario. El apartado 3 del art. 25 no puede ser

utilizado para desgajar lo que el constituyente ha considerado de forma unitaria en el apartado 1 del mismo precepto: el ordenamiento punitivo del Estado se rige, como regla general, por los mismos principios sustantivos.

De acuerdo con la reiterada doctrina constitucional de este Tribunal, los principios del Derecho penal rigen también en el ámbito sancionador administrativo, aunque con los inevitables «matices» producto de la ponderación de «los aspectos que diferencian a uno y otro sector del ordenamiento jurídico» [STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4 b)]. Únicamente la fundamentada apreciación de una singularidad propia del ámbito administrativo justificaría una relajación o modulación, en el ámbito sancionador administrativo, de un principio propio del Derecho penal. Pues bien, la Sentencia en la que en este punto discrepo, no contiene explicación de cuáles son las singularidades administrativas que concurren aquí que puedan justificar una relajación o modulación tan relevante como sería la exclusión de la prescripción de las sanciones administrativas del ámbito del art. 25.1 CE. Cabe subrayar que el propio legislador autor de la Ley 30/1992 (LPC) insertó la prescripción (art. 132) dentro del capítulo de los «Principios de la potestad sancionadora», junto a los principios de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad y proporcionalidad y la concurrencia de sanciones; por tanto, fuera del capítulo dedicado a los «Principios del procedimiento sancionador».

6. En síntesis, en el ordenamiento punitivo la institución de la prescripción no sólo sirve al principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE), sino también a la configuración del marco temporal legítimo del ejercicio del ius puniendi estatal ( art. 25.1 CE), en las dos expresiones consagradas por nuestro ordenamiento jurídico y reconocidas por la propia Constitución ( arts. 25 y 45 CE), el ámbito penal y el ámbito sancionador administrativo. El ius puniendi del Estado no puede ser temporalmente indefinido respecto al momento de los hechos sancionables ni respecto a las sanciones impuestas, la delimitación del marco temporal a tales efectos debe asegurar la certeza de su transcurso, no sólo teórica sino también efectivamente. Los preceptos legales cuestionados, con el contenido preciso derivado de la doctrina legal vinculante del Tribunal Supremo, conducen a que el inicio del plazo de prescripción dependa exclusivamente y con carácter indefinido de la voluntad de la Administración, más allá de un tiempo razonable para resolver el recurso de alzada interpuesto contra la resolución sancionadora (que el legislador ha determinado con carácter general que sea de tres meses), sin que se prevea o se articule normativamente ninguna medida o instrumento jurídico que corrija esa «latencia sine die» de la amenaza de la potestad sancionadora que pende sobre el interesado. No se trata, como afirma la Sentencia, de la posibilidad de optar entre dos interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria, una de las cuales «acaso hubiera respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales, pues una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal y como le está encomendada a este Tribunal, y otra, muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de la interpretación de la legalidad», sino la opción entre una interpretación rechazable porque, en un supuesto específico, convierte en inoperativa la institución de la prescripción, y una interpretación acorde con los principios y valores constitucionales.

7. Quiero asimismo expresar mi opinión discrepante sobre las conclusiones que nuestra Sentencia extrae del fragmento reproducido de la Sentencia del Tribunal Supremo, en interés de ley, de 22 de septiembre de 2008. En dicho fragmento se pone de manifiesto que la conjunción de dicha doctrina

legal con la sentada en la Sentencia anterior, en interés de ley, de 15 de diciembre de 2004, pudieran conducir a «consecuencias indeseables, como sería la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora que estuviese pendiente de recurso de alzada y de la que no pudiese predicarse la prescripción de la infracción ni de la sanción», y asimismo se explicita que «no se descarta por ello que la cuestión abordada en la Sentencia de 15 de diciembre de 2004 pueda ser objeto de un nuevo examen cuando haya ocasión para ello, pero no es ahora momento de hacerlo, pues en el caso que nos ocupa ningún debate se ha suscitado en torno a la prescripción de la infracción y sí únicamente en lo que se refiere a la sanción». Para la mayoría de los Magistrados, dicha «precaución del Tribunal Supremo, en lugar de debilitar la legitimidad constitucional de la doctrina legal sentada en la referida Sentencia en interés de ley, la refuerza, toda vez que deja abierta la puerta a sucesivas reconsideraciones cuando el caso así lo precisare». De ello se deduciría justificación suficiente para que el Tribunal Constitucional se autoimpusiera una especie de self-restraint en relación con la referida doctrina legal del Tribunal Supremo, entendiendo que ya revisará ese Tribunal aquella doctrina legal. La cuestión es cómo podrán los particulares afectados defenderse frente a dichas «consecuencias indeseables» si se tiene en cuenta que: a) la doctrina legal errónea que produce «consecuencias indeseables» vincula a todos los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo inferiores en grado al Tribunal Supremo ( art. 100.7 LJCA); b) este Tribunal, mediante la presente Sentencia, desestima la cuestión de inconstitucionalidad que plantea la duda fundada de constitucionalidad sobre el enunciado normativo que origina aquellas «consecuencias indeseables»; c) el particular afectado no está legitimado para promover el recurso de casación en interés de ley ( art. 100.1 LJCA); y d) el particular afectado tampoco puede plantear el recurso de casación ordinario ante el Tribunal Supremo frente a las sanciones pecuniarias cuya cuantía no exceda de 150.000 euros [art. 86.2 b) LJCA]. En estas circunstancias, no parece que dichas «consecuencias indeseables» tengan fácil remedio jurídico. Consideraciones de tutela judicial efectiva frente a la doctrina legal vinculante del Tribunal Supremo que deberían haber conducido a reforzar nuestro canon en lugar de a rebajarlo.

8. Mi opinión favorable a la estimación parcial de la presente cuestión de inconstitucionalidad en absoluto excluye el reconocimiento de la plena libertad del legislador (por todas, STC 63/2001, de 17 de marzo), para configurar el plazo de prescripción y en general «el régimen jurídico, el sentido y el alcance de la prescripción de las infracciones» que considere más adecuado por razones de política criminal o para atender a las características propias de la ejecución de las sanciones administrativas en cada ámbito sectorial, y especialmente en el complejo ámbito del tráfico y la seguridad vial. Precisamente, con posterioridad al planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el legislador ha establecido en esta materia que el plazo de prescripción de las sanciones pecuniarias será de cuatro años (art. 92.4 LSV, en la versión introducida por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre). Pero el problema constitucional aquí abordado no reside en la mayor o menor duración del plazo de prescripción sino en la indeterminación del inicio efectivo de su cómputo, en tanto que éste queda supeditado a una actuación administrativa incierta que incluso puede no llegar a producirse. Por ello, entiendo que se conculca el principio de seguridad jurídica.

Cádiz, a diecinueve de marzo de dos mil doce.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la Sentencia relativa a

la cuestión de inconstitucionalidad 9689-2009.

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi opinión discrepante con la Sentencia por las razones siguientes:

La Sentencia de la que discrepo desestima la cuestión de inconstitucionalidad por entender, en primer lugar, que la interpretación vinculante que deriva del art. 100.7 LJCA no vulnera la independencia judicial ya que la misma queda preservada desde el momento en que el órgano judicial inferior en grado está facultado para plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad ( art. 163 CE, arts. 35 y 36 LOTC y art. 5.2 LOPJ). En segundo término se descarta la vulneración del art. 9.3 CE pues la ponencia no aprecia incidencia en la vertiente objetiva -certeza- ni en la subjetiva -previsibilidad-- del principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE), puesto que entiende que el mandato normativo de los preceptos cuestionados --arts. 81 LSV y 132 LPC-- aparece enunciado, con el contenido establecido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas. Tampoco se aprecia vulneración de la doctrina constitucional acerca del silencio administrativo ya que se argumenta que el incumplimiento de la obligación legal de resolver el recurso de alzada contra una resolución sancionadora dentro del plazo legalmente establecido no coloca a la Administración en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente dentro de plazo el recurso de alzada, ya que, durante la pendencia del recurso administrativo, se mantiene el efecto de la inexecutividad de la sanción. Todo lo anterior conduce a la desestimación de la cuestión por entender que no se vulnera el art. 123.1 CE en la medida en que la doctrina legal sentada en las citadas Sentencias en interés de la ley por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo no contradice la doctrina constitucional.

Mi discrepancia con la Sentencia de la mayoría cuyos razonamientos se acaban, someramente, de exponer se centra, fundamentalmente, en los siguientes aspectos.

El primero se relaciona con la consideración más detallada que hubieran debido merecer los principios y valores constitucionales a los que sirve una institución como el recurso de casación en interés de ley previsto en el art. 100.7 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En la Sentencia se declara, FJ 7, que este carácter vinculante de la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo al resolver recursos de casación en interés de ley se justifica «en atención a preservar intereses constitucionalmente garantizados, como lo son el principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE) y la aplicación igual del Derecho en todo el territorio nacional ( arts. 1.1, 14 y 139.1 CE)» sin mayores precisiones. Precisiones tanto más necesarias cuanto con anterioridad (FJ 3) tales valores se han identificado de modo diverso, pues se afirma que el recurso de casación en interés de ley responde al «objetivo de que la ley sea igual en todo el territorio nacional ( arts. 14 y 139.1 CE) y al principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE)» y, posteriormente, en el mismo fundamento jurídico se le atribuye una función integradora o uniformadora del Derecho, pues con él «se garantiza la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio nacional». Conceptos

todos ellos, como se ve, no estrictamente coincidentes entre sí y cuya precisión hubiera sido muy necesaria de cara a justificar constitucionalmente las razones que permiten al Tribunal Supremo colocarse en la posición del legislador, al menos en cuanto a su relación con los jueces y Tribunales inferiores, cuando resuelve recursos de casación en interés de ley.

El segundo motivo de mi discrepancia estriba en que la Sentencia de la mayoría no pondera adecuadamente dos valores constitucionales la seguridad jurídica ( art. 9.3 CE), y, relacionado con ello aunque no aparece citado en el Auto de planteamiento, el mandato de eficacia de la actuación administrativa ( art. 103.1 CE), ambos principios informadores de la actuación de los poderes públicos.

El examen de la vulneración del principio de seguridad jurídica que realiza la Sentencia de la que disiento es, en mi opinión, puramente formal y no material. En otros términos, ninguna duda cabe de que el mandato normativo de los preceptos cuestionados es claro e inequívoco, pero con esa simple constatación no se resuelve el problema, para lo que hubiera sido necesario el examen de la cuestión desde el prisma de la seguridad jurídica en su vertiente material. Para esto último poco aporta la constatación de que (FJ 8) «el mandato normativo de los preceptos cuestionados --arts. 81 LSV y 132 LPC-- aparece enunciado, con el contenido establecido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas». Cuestión que, en principio, no cabe discutir pero que supone una simplificación del problema planteado. A mi juicio lo que debería haberse examinado es si la norma cuestionada, en la forma en que ha entendido la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, resulta compatible con el principio de seguridad jurídica ( art. 9.3 CE) en su acepción genérica. Al respecto cabe recordar que la seguridad jurídica, en sentido amplio, es, según reiterada doctrina de este Tribunal (SSTC 27/1981, 99/1987 y 227/1988), «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio». En ese sentido, la STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 3, ya estableció la directa relación existente entre prescripción y seguridad jurídica cuando afirma que »[l]a institución de la prescripción, en general, encuentra su propia justificación constitucional en el principio de seguridad jurídica consagrado de manera expresa en el art. 9.3 C.E., puesto que en la prescripción existe un equilibrio entre las exigencias de la seguridad jurídica y las de la justicia material, que ha de ceder a veces para permitir un adecuado desenvolvimiento de las relaciones jurídicas», relación reiterada luego es posteriores pronunciamientos, como la STC 63/2005, de 14 de marzo, bien que en este caso por referencia a la prescripción penal.

Tampoco puedo compartir las tajantes afirmaciones de la Sentencia en el sentido de que la doctrina de la STC 63/2005 sea por completo ajena al supuesto que en el presente caso se plantea. En mi opinión es indudable que la prescripción, sea en el ámbito penal o en el sancionador administrativo, es una institución de naturaleza sustantiva o material, fundada en principios de orden público, en cuanto que limita o puede limitar el ejercicio del ius puniendi por parte del poder. A este respecto no puede olvidarse la finalidad que la institución de la prescripción cumple en el ámbito administrativo

sancionador, en cuanto que expresa la necesidad de aproximación del momento de la comisión de la infracción con el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración, previa instrucción del correspondiente procedimiento que termine, en su caso, con la imposición de una sanción susceptible de ser cuestionada por el interesado. Interesado que, en todo caso, tiene derecho tanto a recibir una respuesta adecuada en tiempo y forma como a conocer en todo momento, los efectos que el mero transcurso del tiempo produce tanto en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración como en la tardanza en la respuesta a la discrepancia que, respecto al ejercicio de dicha potestad, ha planteado el interesado en vía de recurso.

La consecuencia de la doctrina legal establecida por el Tribunal Supremo y asumida en la Sentencia de la mayoría es una ampliación extralegal del plazo de prescripción, pues resulta que el período que media entre la interposición del recurso de alzada y su resolución expresa no tiene ningún efecto sobre la potestad punitiva que pretende ejercerse por la Administración. Por otra parte, con esta doctrina, la prescripción de la sanción queda al albur de la decisión de una de las partes, la Administración pública, extremo que presenta evidentes conexiones con la doctrina sobre la prescripción penal de la STC 63/2005, pues pocas diferencias hay entre lo que en dicha sentencia se califica como «latencia sine die de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos respecto del calendario de exigencia de responsabilidad por hechos cometidos en un pasado más o menos remoto» (FJ 4) y la situación en la que queda el interesado que ha recurrido contra la sanción que le ha sido impuesta. Se produce, entonces, una clara contradicción con la propia razón de ser de la prescripción, que no es otra que la renuncia o autolimitación de la Administración a su ius puniendi por el transcurso del tiempo buscando un razonable equilibrio entre la extensión temporal de la posibilidad de ejercicio de ese ius puniendi con la situación de incertidumbre del posible sancionado y su derecho a que no se dilate indebidamente la amenaza que supone la imposición de una sanción. No se olvide tampoco que la prescripción es un instrumento conminatorio para que la Administración tome su decisión dentro de un término previo y legalmente acotado, esto es, se trata de un marco temporal prestablecido que conlleva implícita una incitación a la Administración para que actúe diligentemente, incitación que, junto con el aludido marco temporal prestablecido, que la Sentencia de la que disiento hace desaparecer. Por ello entiendo que el contenido normativo dado por las Sentencias del Tribunal Supremo a los preceptos cuestionados se opone al fundamento material de la institución de la prescripción y no resulta coherente con los fines que la misma persigue.

En tercer lugar, dado que la prescripción encuentra su razón de ser en los efectos que el transcurso del tiempo tiene sobre el ejercicio de las potestades punitivas del Estado, sea en el ámbito penal o en el administrativo sancionador, entiendo que habría sido preciso exponer las razones en virtud de las cuales es admisible una doctrina sobre la prescripción que, más allá de atemperar los efectos del paso del tiempo sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, coloca en una situación de inseguridad e incertidumbre al administrado y, en contraposición, en una situación de supremacía absoluta a la Administración. A esta última le consta que su inactividad en la resolución del previo recurso interpuesto y, por consiguiente, en relación con la firmeza de la actuación administrativa con los consiguientes efectos sobre la prescripción de la infracción no le va a generar consecuencia alguna mas allá de la que el propio legislador asocia en el sentido de impedir la ejecución de sanciones que no sean firmes. Extremo éste último, por lo demás, plenamente coherente con el entendimiento de las previsiones legales en la materia que ha realizado nuestra



doctrina según la cual la resolución objeto de un recurso de alzada no puede alcanzar firmeza hasta que no se desestime éste expresa y totalmente (al respecto STC 243/2006, de 24 de julio, en la que consideramos lesivo del derecho a la tutela judicial efectiva una interpretación judicial según la cual el mero transcurso de los plazos legalmente establecidos para entender desestimado por silencio administrativo un recurso de alzada contra una resolución sancionadora y para recurrir en vía contencioso-administrativa frente a esa desestimación presunta determinaban per se la firmeza de la sanción en vía administrativa, permitiendo así su inmediata ejecución).

Por otra parte resulta que, con esta interpretación, desaparece la razón de ser de la prescripción como institución pues el dies a quo del plazo se hace depender de la voluntad de aquél que, en otro caso, se vería perjudicado, en el ejercicio de sus potestades administrativas, por su propia inactividad. Consecuencias de la inactividad que, paradójicamente, ahora recaen sobre aquel que se mostró diligente en la defensa de sus pretensiones mediante la interposición del correspondiente recurso administrativo contra la sanción impuesta.

Es decir, no se trata de que no pueda apreciarse, como afirma la Sentencia, que «la demora coloque en este caso a la Administración en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente dentro de plazo el recurso de alzada, pues durante la pendencia del recurso administrativo se mantiene el efecto de la inejecutividad de la sanción» sino que al que se coloca en peor situación por una causa imputable a la propia Administración es al interesado diligente en el uso de los derechos que el ordenamiento jurídico le reconoce para oponerse a la pretensión sancionadora de la Administración. De hecho la paradójica consecuencia de esta interpretación legal es que las sanciones que han sido recurridas pueden no prescribir o, al menos, es mucho más difícil que prescriban que aquellas no recurridas. Por su parte la Administración puede eludir la prescripción simplemente no resolviendo el recurso interpuesto. En otros términos, la prescripción depende, no del transcurso del tiempo sino, principalmente, de la decisión del órgano administrativo que, por un lado, ha impuesto la sanción sin que en el plazo de prescripción de la infracción legalmente establecido se compute el tiempo necesario para que la sanción gane firmeza y, por otro, al resolver el recurso interpuesto, fija el dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de la sanción, de suerte que la pervivencia en el tiempo del incumplimiento de la Administración no le genera a ésta consecuencia alguna

Resulta entonces que, frente al ciudadano diligente en la defensa de los derechos que el ordenamiento jurídico le reconoce, la Administración no se ve penalizada por su falta de diligencia, sin que tal pueda considerarse la imposibilidad de ejecutar la sanción pues mal puede ser ejecutado aquello que todavía no es firme y, por tanto, susceptible de revisión. Así, la obligación legal que pesa sobre la Administración para resolver expresamente las peticiones o recursos de los ciudadanos, obligación cuyo incumplimiento debe acarrear, entre otras consecuencias que ahora no vienen al caso, la eventual prescripción de la actuación administrativa, deviene así en algo paradójicamente muy distinto pues fundamenta una suerte de beneficio para la Administración Pública, el de poder determinar el inicio del plazo de prescripción y, en la misma medida, se minusvalora el derecho de los ciudadanos a recibir una respuesta expresa y en plazo adecuado a sus recursos. Ello es radicalmente contrario a nuestra doctrina pues, como recuerda la STC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 5, «hemos declarado, en reiteradas ocasiones, que la Administración no puede verse

beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, pues este deber entronca con la cláusula del Estado de Derecho ( art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE (por todas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3; 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4; 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 1; 86/1998, de 21 de abril, FFJJ 5 y 6; 71/2001, de 26 de marzo, FJ 4; y 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6). Por este motivo, hemos dicho también que el silencio administrativo de carácter negativo se configura como 'una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración', de manera que, en estos casos, no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales 'que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver' [SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3 c); 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4; 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 1; 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 4; 3/2001, de 15 de enero, FJ 7; y 179/2003, de 13 de octubre, FJ 4].»

Así el hecho de que la sanción no gane firmeza es consecuencia lógica de las previsiones legales tal como han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional pero el que la sanción no devenga firme por no haberse pronunciado definitivamente la Administración sobre la misma en nada debe afectar a los efectos del transcurso del tiempo sobre el ejercicio de determinadas potestades administrativas, en este caso, la sancionadora, que es lo determinante de la prescripción. Y eso pese a que el interesado pudiera recurrir la desestimación presunta del recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa pues es evidente que la posibilidad de reaccionar frente a la inactividad de la Administración Pública tiene poco que ver con lo realmente discutido que es el efecto que esa inactividad y el correlativo paso del tiempo que la misma conlleva tiene sobre una potestad de la Administración.

En suma, por utilizar la terminología de la Sentencia, el problema al que no se da respuesta viene dado por la aplicación de la doctrina establecida en la STC 246/2006 sobre la firmeza y ejecutividad de la resolución sancionadora pendiente de resolución expresa del recurso de alzada, a los efectos de la prescripción de las infracciones y sanciones, pues es la validez constitucional de esa extensión la que debe enjuiciarse, en especial, desde la perspectiva del art. 9.3 CE entendida en un sentido amplio, comprensiva de la institución de la prescripción. Extensión que, en mi opinión, no es admisible por contradecir el principio o valor constitucional de la seguridad jurídica.

Por último, en cuarto lugar, no puedo sino señalar que no comparto los razonamientos con los que la Sentencia cierra su argumentación en el fundamento jurídico 12. En esencia allí se viene a afirmar que se trata de una cuestión que entra en el margen constitucionalmente admisible de la interpretación de la legalidad ordinaria y ello sin perjuicio de que pudieran existir otras interpretaciones que, como la sostenida en las observaciones, se acomoden mejor a las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica. En apoyo de esos criterios se cita la doctrina de las SSTC 77/2002, FJ 3; 211/2002, FJ 2; 103/2003, FJ 3; 45/2004, FJ 4; y 65/2011, FJ 2, doctrina toda ella relativa a supuestos de amparo relacionados con la interpretación de los plazos de prescripción de acciones procesales y, por tanto, en relación con el art. 24.1 CE en su vertiente de acceso al proceso. En ese ámbito la doctrina constitucional ha repetidamente afirmado que el recurso de amparo no es un instrumento para corregir, en términos objetivos y abstractos, los

errores en que los órganos judiciales hayan podido incurrir en la aplicación e interpretación de las normas, ni para imponerles una determinada interpretación entre aquellas que el Derecho le ofrezca siempre en relación, en las sentencias citadas, con el derecho a la tutela judicial efectiva. De ahí las conclusiones que se alcanzan en las Sentencias que se citan para las cuales la prescripción es una cuestión de legalidad ordinaria que solo puede ser examinada en amparo con arreglo al canon del art. 24.1 CE, es decir, comprobando si existe razonabilidad y ausencia de arbitrariedad o error patente, en el caso concreto.

De lo que discrepo, sin embargo, es de la extensión y aplicación de dicha doctrina, establecida en procesos de amparo y en la perspectiva del art. 24.1 CE, a un proceso de naturaleza distinta como es la cuestión de inconstitucionalidad, la cual suscitada en el curso de un procedimiento judicial concreto, exige que, para resolverla se afronte un juicio sobre el precepto considerado en abstracto, máxime cuando, como ya he indicado, la prescripción es, en sí misma, el instrumento a través del cual se manifiesta la extensión temporal del ejercicio del ius puniendi en el ámbito sancionador, al que, conforme a nuestra doctrina, le son aplicables las garantías propias del proceso penal. Ello da al problema una dimensión constitucional distinta en cuanto que la finalidad de un proceso como la cuestión de inconstitucionalidad es radicalmente diferente a la del recurso de amparo, en cuanto que el objeto de control es un precepto legal concreto que ha de ser confrontado con los preceptos constitucionales que se entienden vulnerados, en este caso, el art. 9.3 CE, por cuanto la institución de la prescripción tiene una naturaleza que la relaciona directamente con principios y valores constitucionales protegidos en dicho precepto constitucional.

Entiendo que en un proceso como la cuestión de inconstitucionalidad no se imponga la mejor de las opciones normativas posibles pues ello colocaría al Tribunal Constitucional en una posición equivalente a la del legislador y que, institucionalmente, no lo corresponde, pero si bien no se trata de imponer el óptimo constitucional tampoco estamos en el plano de la irradiación del contenido de los derechos fundamentales a la que se refiere la Sentencia. Lisa y llanamente creo que se trata de excluir aquellas interpretaciones de la legalidad ordinaria que sean contrarias al entendimiento de la seguridad jurídica al modo que ya establecimos desde nuestra STC 27/1981, FJ 10 en la que la entendimos como «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.»

En suma, entiendo que la cuestión de inconstitucionalidad hubiera debido ser estimada puesto que el art. 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de y el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con el contenido normativo concretado en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008 no satisfacen las exigencias del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

Cádiz, a diecinueve de marzo de dos mil doce.

