

Id Cendoj: 28079130042010100080
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 38/2008
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Recurso interpuesto por una Comunidad Autónoma frente a Sentencia de Juzgado de lo Contencioso Administrativo que declara caducado un procedimiento sancionador por el transcurso de tres meses desde su iniciación sin haberse dictado la resolución correspondiente hasta pasado ese plazo. Sentencia errónea pero frente a la que se propone que se declare una doctrina legal confusa, y sin que se acredite que la Sentencia recurrida causa un grave perjuicio a los intereses generales. No ha lugar al recurso.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de Febrero de dos mil diez.

La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, ha visto el recurso de casación en interés de la *Ley, número 38 de 2008*, interpuesto por el Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la representación que legalmente ostenta, contra **la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Santander, de fecha dieciséis de abril de dos mil ocho, en el recurso contencioso-administrativo número 165 de 2007.**

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Santander dictó Sentencia, el dieciséis de abril de dos mil ocho, en el Recurso número 165 de 2.007, en cuya parte dispositiva se establecía: "Procede estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador Sr. Aguilar San Miguel en representación de D. Narciso y en consecuencia declarar caducado el procedimiento sancionador, anulando y dejando sin efecto alguno la resolución impugnada, todo ello sin expresa condena en costas".

SEGUNDO.- En escrito de veinticuatro de julio de dos mil ocho, el Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, interesó se tuviera por presentado el recurso de casación en interés de la Ley contra la Sentencia mencionada de esa Sala de fecha dieciséis de abril de dos mil ocho.

La Sala de Instancia, por Providencia de veintitrés de abril de dos mil nueve, procedió a tener por preparado el Recurso de Casación en interés de la *Ley, con emplazamiento de las partes ante la Sala Tercera* del Tribunal Supremo, en el plazo de treinta días.

TERCERO.- En escrito de veintiuno de mayo de dos mil nueve, el Sr. Abogado del Estado, en la representación y defensa que legalmente ostenta, manifiesta su oposición al Recurso de Casación en interés de ley y solicita se dicte sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso y se impongan las costas al recurrente. En fecha veinticinco de junio de dos mil nueve, presenta informe el Ministerio Fiscal, manifestando que procede la desestimación del presente recurso en interés de la Ley.

CUARTO.- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día diecisiete de febrero de dos mil diez, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García, Magistrado de la Sala que expresa la decisión de la misma

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria interponen el presente recurso de casación en interés de *Ley frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1* de los de Santander, que estimó el recurso contencioso administrativo núm. 165/2.007, deducido por la representación procesal de D. Narciso contra la desestimación del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de tres de julio de dos mil seis, que resolvió sancionar al recurrente con una multa de seiscientos un euros con dos céntimos de euro, como autor de una infracción muy grave tipificada en el *art. 56.10 de la Ley de la Asamblea de Cantabria 3/1992*, en la redacción dada a la misma por la *Ley 8/1.997*.

SEGUNDO.- La Sentencia de instancia recurrida en el primero de sus fundamentos, expuso lo que sigue: "Se alega, como primer motivo de impugnación, contenido en la demanda, la caducidad del procedimiento, a tenor de lo dispuesto en el *artículo 102.5 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre*, al establecer tal precepto que en el caso de que el procedimiento se hubiere iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio producirá la caducidad del mismo.

Así pues, de lo obrado en autos resulta acreditado que el acuerdo de inicio del procedimiento en virtud de denuncia de fecha 15-2-2006, se acordó la apertura de expediente sancionador el 23-2-2006 y fue resuelto por Resolución de fecha 3-julio-2006.

Sin embargo, se alega por la Administración demandada que se produjo la suspensión del mismo desde el 24-3-2006 hasta el 3-7-06, durante ese período se han llevado a cabo actuaciones administrativas, informes para la resolución del expediente, por lo que se alega por dicha parte demandada que cabría concluir que no ha transcurrido el plazo máximo antedicho, no procediendo admitir la caducidad aducida.

Sin embargo el *Art. 42 de la Ley 30/1992, en su redacción vigente dice en los apartados 3 y 5.c)*:

3. "Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación".

5.c) "Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses".

En consecuencia, puede haber suspensión del plazo de tres meses para resolver establecido en el *Art. 42.3* visto, pero, cuando sea para informes, el *Art. 42.5 .c)* exige el cumplimiento de determinados presupuestos entre los que se encuentra el comunicar a los interesados la solicitud y la recepción de aquellos. De esa forma la parte tiene conocimiento de que se ha producido tal suspensión. Sin embargo, en el presente caso, de lo obrado en el expediente administrativo resulta acreditado que no se notificó la solicitud del informe y tampoco consta la notificación de la fecha de recepción. De tal modo que no habiéndose hecho las notificaciones previstas en la Ley, ha de concluirse diciendo que no hubo suspensión del plazo para resolver, que, al haberse iniciado el día 23-2-2006 expiró el 24-5-06. De esta forma al dictarse la resolución el día 3-julio-2006 se hizo cuando ya había caducado el plazo para resolver. Por lo que apreciándose la caducidad alegada por la parte actora se debe estimar la demanda, sin ser preciso examinar el resto de las alegaciones hechas contra y a favor de la resolución administrativa impugnada".

TERCERO.- El recurso que interpone la Comunidad Cántabra reputa infringido el *art. 42.3.a) de la Ley 30/1.992*, en relación con el *art. 20.6 del Real Decreto 1.398/1.993, de 4 de agosto*.

Según el recurso "la sentencia impugnada estima que ha operado la caducidad del procedimiento sancionador, ya que, desde la incoación del procedimiento el 23 de febrero de 2006, han transcurrido más de 3 meses sin que se haya dictado y notificado la resolución.

Si bien es cierto, que el *art. 42 de la Ley 30/1992*, establece un plazo máximo para notificar la resolución de 3 meses salvo que la normativa reguladora del mismo disponga otra cosa, no es menos cierto,

que el plazo para notificar la resolución de procedimiento sancionador es, como mínimo, de 6 meses contándose desde la fecha de su incoación de conformidad con el *art. 20.6 del RD 1398/1993*.

La resolución del procedimiento fue dictada el 3 de julio de 2006, siendo notificada el 17 de julio de 2006, por lo que, en ningún caso, ha transcurrido el plazo de 6 meses desde la incoación del procedimiento hasta la notificación de la resolución.

La sentencia impugnada es gravemente dañosa para el interés general, ya que desconoce por completo la normativa específica del procedimiento sancionador contenido en el *Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se desarrolla por el RD 1398/1993, cuyos preceptos* son aplicables con carácter general a todos los procedimientos sancionadores.

Frente al plazo legal 6 meses para notificar la resolución del procedimiento sancionador contado desde la incoación del procedimiento, la sentencia impugnada acoge la alegación de la parte recurrente que, invocando el *art. 102.5 de la Ley 30/1992*, fija un plazo de 3 meses para notificar la resolución en los procedimientos iniciados de oficio, transcurridos los cuales, debe operar la caducidad.

El *art. 102.5 de la Ley 30/1992*, se refiere a la revisión de oficio, como procedimiento administrativo especial, por lo que, la sentencia estima que ha operado la caducidad cuando en realidad no existe al no haber transcurrido el plazo 6 meses que regula el *art. 20.6 del RD 1398/1993*.

Y a la vista de lo expuesto pretende de la Sala que se fije como doctrina legal que: "Conforme al *art. 20.6 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora*, el plazo máximo para notificar la resolución de un procedimiento sancionador es, computándose desde la fecha de incoación, de 6 meses y no de 3, existiendo una norma específica reguladora del procedimiento, el RD 1398/1993, que se antepone a la del *art. 42.3 de la Ley 30/1992*, que fija un plazo residual de 3 meses para notificar la resolución de los procedimientos cuando las normas reguladoras del procedimiento no fijen el plazo máximo para que la Administración cumpla con su obligación legal de resolver".

CUARTO.- El Sr. Abogado del Estado resume la cuestión que plantea el recurso del siguiente modo: "La doctrina que se reputa errónea es la que acepta la alegación de caducidad del expediente planteada por la parte recurrente y sancionada. Considera la sentencia que, en defecto de plazo específico, debe aplicarse el general de 3 meses para resolver y notificar la resolución. Entiende el juzgador que dicho plazo transcurrió porque, no obstante haberse suspendido él mismo, dicha suspensión omitió las exigencias del *artículo 42.5.c) LRJPAC*, esto es: no se comunicó la suspensión al expedientado y tampoco se le comunicó la recepción del informe determinante de dicha suspensión.

Plantea la Comunidad Autónoma que el plazo no es de 3 sino de 6 meses por aplicación del Reglamento del Procedimiento Sancionador común aprobado por el *Real Decreto 1398/1993*, de modo que entiende que la doctrina recogida en la sentencia es errónea.

Alega también que la sentencia es lesiva para el interés general porque desconoce el régimen jurídico recogido en el Título IX de la LRJPAC así como en el citado RD 1398/1993 y postula como doctrina legal que se interprete el *artículo 20.6 del citado Reglamento de 1993* como que establece un plazo máximo de 6 y no de 3 meses porque dicho precepto reglamentario se antepone al precepto del *artículo 42.3 LRJPAC*.

Planteado así el recurso, esta Abogacía anticipa que no puede estar de acuerdo con la tesis de la Administración recurrente y así lo manifiesta en el trámite del *artículo 100.6 LJCA*.

Y añade el Sr. Abogado del Estado para proponer la desestimación del recurso, que "La Comunidad Autónoma no justifica en qué medida la doctrina atacada es lesiva para el interés general puesto que no basta alegar que lo es porque vulnera el Título IX de la LRJPAC así como el *Reglamento de 1993*, porque dicha alegada vulneración cumple el presupuesto de infracción legal que exige este recurso, pero no acredita el perjuicio o efecto lesivo concreto del interés general que, si bien no ha de ser necesariamente económico, si ha de ser concretado al interponer este recurso.

Finalmente, a juicio de la Abogacía del Estado, la doctrina que se postula no es todo lo correcta que sería exigible en este tipo de recurso excepcional, pues leída tal cuál sugiere que la norma reglamentaria se antepone a la del *artículo 42.3 LRJPAC*, redacción un tanto confusa porque una norma reglamentaria no puede anteponerse a una ley, aunque se alcance el sentido pretendido por la recurrente sobre la aplicación a este caso del plazo reglamentario de 6 meses. Sin embargo, la propia formulación de la doctrina que se reclama demuestra también que el recurso carece propiamente de objeto por razón de la materia

planteada".

Por su parte el Ministerio Fiscal señala "que no justifica el recurrente el grave daño" entendido como la posibilidad del pernicioso efecto multiplicador que supondría la reiteración de sentencias iguales a la aquí y ahora combatida- requisito que es requerido con singular energía por la jurisprudencia "inter alia, la STS de 15-11-2000 ", que dice: "Por otra parte, el recurrente no acredita el carácter gravemente dañoso para el interés general de la resolución objeto del recurso, como necesario sobreañadido a la doctrina errónea supuestamente sentada por la misma que la casación en interés de la Ley requiere".

Pues la Administración recurrente con relación al grave daño se limita a decir que: "La sentencia impugnada es gravemente dañosa para el interés general, ya que desconoce por completo la normativa específica del procedimiento sancionador contenida en el *Título IX de la Ley 30/1993, cuyos preceptos* son aplicables con carácter general a todos los procedimientos sancionadores". Es decir que no se acredita que existan supuestos análogos al presente pendientes de decisión por los Tribunales".

QUINTO.- Antes de entrar a resolver la cuestión concreta que plantea el recurso nos parece necesario recordar una vez más los criterios generales que sobre este recurso de casación en interés de ley tiene establecido con carácter general la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo. Se trata de una jurisprudencia inveterada que por tanto nos releva de la cita concreta de Sentencias en las que se establece y cuyas líneas maestras son las siguientes.

Este recurso de casación en interés de Ley está dirigido exclusivamente a fijar doctrina legal o jurisprudencia -de ahí que no pueda afectar a la situación particular derivada de la sentencia recurrida- cuando quien está legitimado para su interposición estime gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada. Se trata, por consiguiente, de un remedio excepcional y subsidiario, esto es, sólo factible cuando la sentencia impugnada tenga carácter de firme por no haber contra ella recurso de casación tanto en su modalidad ordinaria como en la de para unificación de doctrina, en el que no cabe otra cosa distinta que establecer la doctrina de esta Sala respecto al concreto pronunciamiento de la Sala de instancia.

Por consiguiente, además de los requisitos formales y procesales exigidos, el recurso de casación en interés de la Ley requiere ineludiblemente que la doctrina sentada por la sentencia de instancia sea gravemente dañosa para el interés general, en cuanto interpreta o aplica incorrectamente la normativa legal de carácter estatal, así como que se proponga con la necesaria claridad y exactitud la doctrina legal que se postule. Ha de excluirse, por fin, la idea de que la finalidad legítima de este remedio procesal sea la de combatir la posible errónea interpretación de un precepto legal por parte de los órganos judiciales inferiores, en tanto que no concurren las circunstancias antes expresadas.

De ahí que la finalidad de este recurso no sea otra que la de evitar la perpetuación de criterios interpretativos erróneos cuando resulten gravemente dañosos para los intereses generales, sin perjuicio de la inalterabilidad del fallo recurrido, siendo también exigencia del mismo que se concrete la doctrina legal que se interesa, que obviamente ha de estar en íntima conexión con el objeto de la litis, antecedente del recurso de casación en interés de Ley. Por ello ha de descartarse toda pretensión que propugne el obtener la declaración de una doctrina legal cuya procedencia hubiese sido anteriormente rechazada -o que, por el contrario, ya estuviese fijada por este Tribunal Supremo-, o bien que resulte inútil por su obviedad de forzoso asentimiento o cuando se aprecie una evidente desconexión con lo afirmado en la resolución impugnada. Y ha de evitarse, en fin, que la irrecorribilidad de los pronunciamientos judiciales, en los casos en que así viene establecido, pretenda soslayarse a través de la interposición de un recurso como el presente concebido únicamente en interés de la Ley, y a través del cual se trate, en realidad, de obtener un nuevo examen del problema ya resuelto definitivamente en vía judicial, convirtiendo al Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo, procurándose así un medio de asegurar el reconocimiento futuro de la postura procesal de las mismas, sin sujetarse al estricto cumplimiento de los requisitos exigidos para que prospere un recurso de esta naturaleza.

SEXTO.- A la vista de lo expuesto procede ahora adelantar que este recurso no puede estimarse. Ciertamente la Sentencia recurrida contiene una doctrina errónea. En primer término la demandante en la instancia menciona como apoyo de su pretensión la cita del *art. 102.5 de la Ley 30/1.992* , únicamente aplicable para declarar mediante la revisión de oficio por la Administración o a instancia de parte, la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el *art. 62.1 de la Ley* citada. La Sentencia de instancia no funda su decisión en ese precepto, pero declara caducado en el plazo de tres meses un procedimiento sancionador aplicando el *artículo 42.3.a) y 5.c) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* , y olvidando por completo que los procedimientos sancionadores se rigen por el *Real Decreto 1.398/1.993*

cuyo artículo 20.6 dispone que se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en el artículo 43.4 de la Ley 30/1.992 si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la iniciación, (del procedimiento) teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento". De modo que desde la entrada en vigor de la Ley 4/1999 que modificó la Ley 30/1.992, el procedimiento para resolver cualquier procedimiento sancionador es el que determine su regulación específica, sin que en caso alguno pueda exceder de seis meses, y transcurrido ese plazo sin que se dicte resolución, procederá la caducidad con las consecuencias que de ese hecho derivan con el consiguiente archivo del expediente.

En consecuencia esa Sentencia es errónea. Pero lo que no justifica la Administración recurrente es que la misma sea gravemente dañosa para el interés general porque no acredita, como advierten tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal, el efecto lesivo frente a ese interés general, que si bien no ha de ser necesariamente económico si se ha de concretar al interponer el recurso, puesto que en modo alguno se justifica que pueda existir en el momento presente o, en el inmediato futuro, un pernicioso efecto multiplicador provocado por la existencia de Sentencias iguales a la recurrida. De modo que sólo será de apreciar ese grave daño cuando la solución adoptada por la Sentencia recurrida sea capaz de causar un perjuicio a los intereses generales que merezca ser calificado de gran entidad, bien por su elevado alcance económico, bien por la importancia cualitativa del concreto interés que resulte afectado.

Y a lo anterior añade la defensa del Estado que la doctrina que se postula tampoco puede acogerse en el supuesto de que existiera grave daño para el interés general, puesto que la misma, amén de ser sobradamente conocida, no se expone con la claridad precisa para ser declarada en los términos que se pretenden, puesto que parece afirmar que el *Real Decreto 1398/1993 en el art. 20.6* se antepone al *art. 42.3 de la Ley 30/1.992* que fija un plazo residual de tres meses para notificar la resolución de los procedimientos, redacción un tanto confusa que por ello no puede aceptarse.

Por cuanto antecede el recurso debe desestimarse.

SÉPTIMO.- Al desestimarse el recurso procede de conformidad con lo prevenido en el *art. 139.2 de la Ley de la Jurisdicción* hacer expresa condena en costas a la Administración recurrente, si bien la Sala haciendo uso de la facultad que le otorga el núm. 3 del precepto citado señala como cifra máxima que en concepto de honorarios de abogado podrá hacerse constar en la tasación de costas la suma de tres mil euros. (3.000 #).

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD

EL REY

Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN

FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación en interés de *Ley núm. 38/2.008* interpuesto por los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de los de Santander, que estimó el recurso contencioso administrativo núm. 165/2.007, deducido por la representación procesal de D. Narciso contra la desestimación del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de tres de julio de dos mil seis, que resolvió sancionar al recurrente con una multa de seiscientos un euros con dos céntimos de euro, como autor de una infracción muy grave tipificada en el *art. 56.10 de la Ley de la Asamblea de Cantabria 3/1992*, en la redacción dada a la misma por la *Ley 8/1.997*, que confirmamos, respetando la situación jurídica particular derivada de la misma, y todo ello con expresa condena en costas a la Administración recurrente con el límite establecido en el fundamento de Derecho séptimo de esta Sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Don Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.