



Roj: **STS 5452/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:5452**

Id Cendoj: **28079130042014100351**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **16/12/2014**

Nº de Recurso: **2000/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **RAMON TRILLO TORRES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Diciembre de dos mil catorce.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. anotados del margen, el recurso de casación en interés de la Ley nº 2000/2013 interpuesto por la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada por la Letrada de la Junta en la representación que por su cargo ostenta, contra la Sentencia de 4 de febrero de 2013 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 en Almería, en el procedimiento abreviado 30/2012.

Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La parte dispositiva de la Sentencia recurrida declara que *"Estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el CENTRO DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE ALMERÍA, S.L. contra la resolución de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía de fecha 15 de noviembre de 2011 por la que se desestima Recurso de alzada, y en consecuencia, anulo dicho acto por no ser conforme a derecho, y sin hacer expresa declaración sobre las costas causadas en este recurso"*.

SEGUNDO .- La Letrada de la JUNTA DE ANDALUCÍA se personó ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo y formuló escrito de interposición del recurso de casación en interés de la Ley, expresando los motivos en que se ampara y solicitando a la Sala que se dicte sentencia por la que, sin perjuicio del respeto a la situación jurídica individualizada derivada de la sentencia recurrida, estimando el presente recurso en interés de la Ley, fije en su fallo la doctrina legal declarando que "el plazo de caducidad del procedimiento sancionador en materia de consumo, iniciado de oficio por la Administración, debe computarse desde el Acuerdo de inicio del procedimiento concreto y no desde la fecha de la mera propuesta interna de inicio del procedimiento sancionador".

TERCERO .- El Abogado del Estado presentó escrito de fecha 1 de septiembre de 2014 oponiéndose al recurso de casación en interés de la Ley, en el que solicitó se sirva admitirlo y tener por formuladas las alegaciones que contiene.

CUARTO .- El Ministerio Fiscal, en la audiencia conferida, presentó escrito en fecha 23 de septiembre de 2014, en el que, tras realizar las alegaciones que estimó pertinentes, propugnó la desestimación del recurso interpuesto.

QUINTO .- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señala el día 9 de diciembre de 2014, en cuya fecha tuvo lugar dicho acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Ramon Trillo Torres,



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso de casación en interés de la Ley contra una sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Almería, estimatoria del recurso interpuesto contra una Orden de la Consejera de Salud de la Junta de Andalucía de 15 de noviembre de 2011, por la que se desestimaba la alzada presentada contra una resolución del Delegado Provincial de la Consejería de Salud en Almería, en la que se imponía a la entidad CENTRO DE ESTUDIOS DE ALMERIA, S.L., una sanción de 1.500 ?.

La sentencia objeto de este recurso nos dice que procede apreciar la caducidad del procedimiento sancionador.

<<(…), pues, entre la fecha de la propuesta para iniciación de expediente sancionador el 17 de Noviembre de 2009 y la fecha de la notificación de la resolución del procedimiento sancionador el 21 de Diciembre de 2010 han transcurrido más de 10 meses previsto en el apartado 4.1.8. del Anexo 1 de la Ley Andaluza 9/2001 de 12 de julio.

En efecto, del expediente administrativo se colige la realidad de las afirmaciones de la recurrente, pues en el folio 23 se recoge el informe o propuesta para la iniciación de expediente sancionador y en el folio 36 la resolución sancionadora, en las fechas a que se ha hecho referencia, evidenciando sin ningún género de dudas el transcurso con exceso de los 10 meses de que dispone la Administración actuante para la imposición de la sanción.

Existen numerosas sentencias de éste Juzgado en cuanto al criterio para la determinación del día inicial y final de cómputo y los efectos de la apreciada caducidad. Así en sentencias 122/10, de 3 de mayo de 2010 , y 134/10, de 12 de mayo de 2010 , entre otras muchas-, lo que no está claro es que, en todos los supuestos, el día inicial del cómputo del meritado plazo haya de situarse en la fecha del acuerdo de iniciación, pues esto ocurrirá cuando, para el esclarecimiento de los hechos, determinación de éstos y posibles responsabilidades, haya de realizarse una investigación previa, de acuerdo con lo establecido con carácter general, en el artículo 69.2 de la Ley 30/1992 y, específicamente, en el artículo 12.1 del Real Decreto 1398/1993 que dispone que, "con anterioridad a la iniciación del procedimiento. se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o persona que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros".

Por tanto, si los hechos, desde que toma conocimiento la Administración, son perfectamente conocidos, así como sus circunstancias y responsables, el dies a quo del plazo de caducidad del procedimiento no puede fijarse en el del acuerdo de iniciación (vid, folios 11 a 13 del expediente administrativo), sino en la fecha en que la Administración tuvo conocimiento de todas aquellas circunstancias, que, en el caso enjuiciado, sería en el momento en que el Jefe de Servicio de Consumo eleva propuesta de iniciación de expediente sancionador (folio 23), pues, desde éste, aparecían tanto los contornos jurídicos de la infracción sancionada, con todos sus elementos subjetivos y objetivos, como la persona responsable, sin que, para el ejercicio de la potestad sancionadora en ese caso concreto, fuese necesaria la práctica de actuación posterior alguna, no encontrando explicación al hecho de que el Acuerdo de Inicio de Expediente Sancionador se adoptara con fecha 6 de Julio de 2010, casi 8 meses después.

La sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera de Tribunal Supremo, de fecha 12 de mayo de 2006 (recurso de casación en interés de la Ley número 14/2004; ponente, Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Monte), ha avalado el criterio de este Juzgado. En efecto, dicha sentencia desestimó un recurso en interés de Ley interpuesto por la Junta de Andalucía contra la precitada sentencia de este Juzgado número 277/04, de 10 de diciembre de 2.004 (recurso número 525/04), razonando el Alto Tribunal, en su fundamento jurídico segundo, que: "El juzgador de instancia no declara lo que se indica en este recurso por la Administración autonómica, sino que, por el contrario, viene a sostener idéntica interpretación del aludido artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983. de 22 de junio , con una diferencia trascendental, determinante de que la interpretación efectuada por dicho Juez sea la correcta y la del representante procesal de la Administración recurrente desacertada. La diferencia radica en que en la sentencia recurrida se declara que el referido cómputo del plazo de caducidad se inicia cuando concluyen las diligencias que para el esclarecimiento de los hechos denunciados debe realizar la Administración, de modo que si ésta práctica diligencias innecesarias para esclarecer tales hechos, el cómputo de! plazo de caducidad se iniciará a partir de que resulten claros y no cuando han finalizado esas diligencias superfluas para esclarecerlos, que fue lo sucedido en el caso enjuiciado". Y, en el fundamento jurídico tercero, el Alto Tribunal añadía lo siguiente «En la sentencia se declara abiertamente (penúltimo fundamento jurídico segundo) «que los hechos, ab initio, esto es, desde la fecha de las denuncias, en agosto de 2002, estaban suficientemente claros». Con tal declaración fáctica, derivada de la valoración de las pruebas que el juzgador realiza en el párrafo anterior del mismo fundamento jurídico, desaparece la premisa en que se basa el recurso de casación en interés de la Ley, pues el Juez de lo Contencioso no afirma que el cómputo del plazo de caducidad debe iniciarse desde la



denuncia recibida por la Administración en cualquier caso, sino sólo cuando los hechos estén suficientemente claros, como, a su juicio, lo estaban en el supuesto examinado (...) ">>.

SEGUNDO.- Frente a lo afirmado en la sentencia, considera la Administración recurrente que tal criterio resulta contrario a la regulación contenida tanto en el artículo 42 de la Ley 30/92 como en los artículos 11, 12 y 13 del Real Decreto 1398/93 de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, norma que resulta de aplicación a los procedimientos en materia de consumo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/03 de Consumo de Andalucía.

Afirma la recurrente que la sentencia resulta gravemente dañosa al interés general en cuanto que su criterio perjudica el ejercicio y efectividad de las potestades sancionadoras en materia de consumo, que alcanza en el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía un elevado número al año, en torno a los 3.000 expedientes.

Entiende asimismo que de la aplicación conjunta del art. 45 de la Ley 30/1992 y de los artículos 11, 12 y 13 del R.D. 1398/93, se desprende que, en materia de consumo, el procedimiento sancionador comienza mediante el acuerdo de inicio y que el plazo máximo para resolver debe computarse desde la fecha dicho acuerdo, no pudiendo identificarse con la fecha de la mera propuesta de inicio, como mantiene la sentencia de instancia.

No se desconoce la existencia doctrina legal, fijada por ese Alto Tribunal, en relación al cómputo de la caducidad de los procedimientos sancionadores en materia tráfico y circulación vial, así como en materia de transportes, en los que se fijaba como dies a quo, a tales efectos, la fecha de la denuncia.

Sin embargo, esa doctrina no sería trasladable a la materia que nos ocupa, ya que, como afirmó la sentencia de 4 de junio de 2004 "El que la denuncia correctamente extendida y notificada al infractor suponga el comienzo del plazo para el procedimiento sancionador -tal como se contempla en el art. 10 del Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y como ha sido aplicado en materia de transportes terrestres-, se asienta sobre la base de que ambas partes, Administración sancionadora y sujeto responsable de la infracción, poseen a partir de ese momento los elementos y datos necesarios para el ejercicio de sus competencias y/o defensa de sus intereses respectivamente. La Administración puede proceder al ejercicio de la potestad sancionadora en defensa de la seguridad vial y de los intereses generales asociados a la misma, puesto que tiene los datos necesarios para la instrucción del expediente, sin que haya razón alguna para que la iniciación del procedimiento quede diferida a un momento posterior a voluntad de la propia Administración. El infractor, por su parte, ha quedado notificado de la infracción supuestamente cometida y sabe que la Administración ha iniciado un expediente sancionador por lo que queda excluida toda posible indefensión".

En materia de consumo, a diferencia de lo que considera la sentencia de instancia, la propuesta de inicio no puede considerarse equiparable a las denuncias que se formulan por parte de los Agentes de la Autoridad en materia de tráfico y circulación vial o en materia de transportes, en cuanto que el contenido y finalidad de las mismas es bien distinto al de aquellas.

Concluye la parte señalando que la mera propuesta de inicio de procedimiento sancionador es un documento interno de la Administración que no es comunicado al supuesto infractor y que provoca la necesaria y previa decisión de iniciar el procedimiento sancionador, pero que no siempre dan lugar al mismo.

Finaliza la Administración pidiendo que se fije en el fallo la doctrina legal declarando que "el plazo de caducidad del procedimiento sancionador en materia de consumo, iniciado de oficio por la Administración, debe computarse desde el Acuerdo de inicio del procedimiento concreto y no desde la fecha de la mera propuesta interna de inicio del procedimiento sancionador".

TERCERO.- El Abogado del Estado nos dice que supuesto que si parece concurrir el elemento de afección al interés general, considera que el recurso no puede prosperar porque existe doctrina legal sobre la cuestión tratada y planteada en el mismo que no es otra que la determinación del inicio del plazo de resolución del expediente sancionador que determinará, caso de no resolverse y no dentro del mismo, la caducidad de dicho expediente. En efecto, la regla general es que dicho hito será el acuerdo de inicio del expediente, sin perjuicio de que, en casos concretos y justificados como los expuestos pueda no serlo, como sucede con las denuncias en los expedientes sancionadores en materia de seguridad vial o tráfico, o con las diligencias preparatorias superfluas en los expedientes sancionadores en general. De modo que será la condición de éstas, superflua o necesaria, la que determine que las mismas inicien o no el expediente. Esta cuestión tiene por tanto doctrina legal en este momento y dicha doctrina, según los casos, sirve de referente para resolver los distintos procedimientos sancionadores, inclusive los de consumo en los que se plantea este recurso.



El Fiscal denuncia la evidente inconcreción de la recurrente al indicar el precepto al que debe remitirse la doctrina que patrocina, que tras un desbroce de las posibilidades a localizar en el texto de la sentencia y en lo alegado por la Junta, considera que debe ubicarse en el artículo 42.3 de la Ley 30/92, que al regular el plazo máximo en el que deben notificarse las resoluciones expresas, ordena que el mismo no contaría "en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación", aunque propiamente el texto que ordena la caducidad en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras se encuentra en el artículo 44 de la Ley.

CUARTO.- Para pronunciarnos sobre la viabilidad del recurso debemos de establecer como punto de partida cual sea el sentido exacto de la argumentación de la sentencia sometida al mismo y la eventual doctrina que de ella puede derivarse, así como si su sentido puede considerarse no solamente erróneo, sino también gravemente dañoso para el interés general (art. 100 de la LJC).

El Abogado del Estado acepta que esta última circunstancia concurre en el caso, dado el elevado número de expedientes sancionadores en materia de consumo -unos 3000- que afirma la recurrente que se promueven en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

No participamos, sin embargo, de este criterio. Con razón argumenta el propio Abogado del Estado que en el proceso en el que se dictó la sentencia recurrida se hizo valer la especial circunstancia de que entre la fecha de propuesta de inicio del expediente sancionador y el acuerdo formal de su iniciación se dejaron transcurrir por la Administración ocho meses de pura inactividad en cuanto que -como literalmente nos dice la sentencia- desde la fecha de la propuesta "aparecían tanto los contornos jurídicos de la infracción sancionada, con todos sus elementos subjetivos y objetivos, como la persona responsable, sin que, para el ejercicio de la potestad sancionadora en ese caso concreto, fuese necesaria la práctica de actuación posterior alguna, no encontrando explicación al hecho de que el Acuerdo de Inicio de Expediente Sancionador se adoptara con fecha 6 de Julio de 2010, casi 8 meses después".

Por lo tanto, la sentencia se funda en una muy concreta situación, que difícilmente cabe admitir que la Administración Autonómica tenga como práctica habitual y por eso extensible a los miles de expedientes en materia de consumo que afirma que tramita.

Es por eso, que circunscritos al peculiar caso concreto, en el que se concluye literalmente que no se encuentra "explicación al hecho de que el Acuerdo de inicio del Expediente Sancionador se adoptara con fecha 6 de julio de 2012, casi 8 meses después", debemos de apreciar que el Juzgado sancionador no negó que normalmente el cómputo para declarar la caducidad deba comenzar en la fecha del acuerdo de iniciación del expediente, sino que una interpretación sustantiva de esta noción le llevó a a considerar que debió de ser en torno a la fecha de la inspección cuando era obligado que se tomase dicho acuerdo y por eso a aquel entonces remite el cómputo a aplicar, siendo por eso perfectamente asumible en cuanto al fondo la tesis del Abogado del Estado de que ya existe doctrina legal sobre la cuestión planteada, según hemos expuesto al reproducir parte de sus alegaciones en este recurso.

En definitiva, ni consideramos gravemente dañosa para el interés general la posición adoptada por el Juzgado nº 3 de Almería ni entendemos que sobre el particular haya ausencia de doctrina legal, lo que nos lleva a inadmitir el presente recurso de casación en interés de la Ley.

QUINTO.- Procede que impongamos las costas a la parte recurrente, si bien fijamos la cuantía máxima de las mismas por todos los conceptos en la suma de tres mil euros (art. 139 de la LJC).

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Declaramos inadmisibile el recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Sentencia dictada el 4 de febrero de 2013 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 en Almería en el procedimiento abreviado 30/2012. Con imposición de las costas a la recurrente, con el límite que fijamos en el último fundamento de derecho.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos Segundo Menendez Perez Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Maria del Pilar Teso Gamella Jose Luis Requero Ibañez Jesus Cudero Blas Ramon Trillo Torres **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Ramon Trillo Torres, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.