



Roj: **STS 1475/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1475**

Id Cendoj: **28079130032019100120**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **13/05/2019**

Nº de Recurso: **2415/2016**

Nº de Resolución: **618/2019**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 1177/2016,**
STS 1475/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 618/2019

Fecha de sentencia: 13/05/2019

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 2415/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 07/05/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 2415/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 618/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 13 de mayo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2415/2016 interpuesto por la Procuradora D^a Marta López Barreda en representación de D. Justo contra la sentencia de la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 4 de mayo de 2016 dictada en el recurso contencioso-administrativo 427/2014 . Se ha personado en las actuaciones, como parte recurrida, la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada y defendida por el Letrado de su servicio jurídico.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- D. Justo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 2 de septiembre de 2014 de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la que se sanciona al Sr. Justo como autor responsable de una infracción muy grave y dos infracciones graves de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha.

El recurso fue desestimado por sentencia de la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 4 de mayo de 2016 (recurso contencioso-administrativo 427/2014).

SEGUNDO.- Los hechos que determinaron la imposición de las sanciones los recoge fundamento jurídico primero de la sentencia de instancia -tomándolos de la resolución administrativa sancionadora- en los siguientes términos:

<< PRIMERO.- Según consta en el Hecho Primero de la Resolución recurrida, de acuerdo con la denuncia formulada por Agentes de la Guardia Civil adscritos a la Patrulla de SEPRONA de Villalba de la Sierra de Cuenca, el día 18 de diciembre de 2013 a las 11:45 horas en el paraje "Alta de la Vega", parcela 9007 del polígono 6, Cañada Real Rodrigo, coordenadas USO 30 NUM000 , en el interior del coto de caza CU-10946 denominado "La Muelecilla", T. M. de Vega de Codorno (Cuenca) se constata que el denunciado, D. Justo , portaba detrás del asiento del copiloto un rifle marca Remington en una funda abierta municionado con un cartucho en la recámara y tres en el cargador, orientado hacia la posición de los ocupantes del vehículo, siendo un arma semiautomática y comprobando que en el cargador es posible acoplar hasta 4 cartuchos metálicos, encontrándose el arma dispuesta para su uso con solo accionar el disparador en el momento de la identificación. Además se encontraba practicando el ejercicio de la caza en zona de seguridad (Cañada Real) en condiciones y circunstancias prohibidas>>.

Tales hechos fueron considerados constitutivos de las siguientes infracciones: una infracción muy grave prevista en el artículo 86.1.7 en relación con el artículo 36.d), ambos de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha ; una infracción grave tipificada en el artículo 86.2.9 de la misma Ley en relación con el artículo 61 del Decreto 141/1996, de 9 de diciembre , que aprueba el Reglamento de Caza de Castilla-La Mancha; y una infracción grave, tipificada en el artículo 86.2.16, en relación con el artículo 36.1, de la misma Ley 2/1993, de Caza de Castilla-La Mancha . La resolución impone al Sr. Justo una sanción de multa de 4.207,11 euros (3.005,07 por la infracción muy grave y 601,02 euros por cada una de las dos infracciones graves) y retirada de la licencia de caza e inhabilitación para obtenerla por un plazo de cinco años.

TERCERO.- La sentencia recurrida examina en primer lugar los argumentos de impugnación que aducía el demandante relativos a la caducidad del procedimiento (fundamento jurídico segundo de la sentencia) y la alteración de los hechos y agravación de su calificación jurídica en la propuesta de resolución (fundamento jurídico tercero). Sobre estas cuestiones la Sala de instancia expone lo siguiente:

<< (...) SEGUNDO.- Caducidad del procedimiento sancionador.

Como cuestión previa, considera la parte recurrente que el día 7 de julio de 2014 se formula propuesta de resolución habiendo transcurrido más de seis meses desde que debió iniciarse el procedimiento y su resolución, conforme al art. 20.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto , por el que se aprueba el



Reglamento Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, por lo que deberá declararse la caducidad del expediente sancionador sin más trámite.

A dicha pretensión se opuso el Letrado de la Junta alegando que el expediente se inició el 18 de marzo de 2014 cuando en modo alguno habían prescrito las infracciones, y se ultimó con resolución notificada el 15 de septiembre de 2014 (acuse de recibo al folio 44 del expediente), antes de que transcurriese el plazo de seis meses que prescribe el art. 20.6 del mencionado Real Decreto.

La Sala comparte el argumento esgrimido por el Letrado de la Junta por cuanto que, según el precepto invocado por las partes, el plazo de caducidad, en este caso de seis meses, comienza a contarse desde la iniciación del procedimiento sancionador, de modo que, al haberse iniciado el mismo el 18 de marzo de 2014, en el momento en que se practicó la notificación de la resolución, el 15 de septiembre de 2014, todavía no había transcurrido el aludido plazo de seis meses, por lo que el procedimiento sancionador no puede entenderse caducado.

TERCERO.- Posibilidad de alteración de los hechos y agravación de su calificación jurídica en la propuesta de resolución.

La cuestión encuentra su respuesta en el art. 20 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, cuyo párrafo tercero establece que " En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, salvo los que resulten, en su caso, de la aplicación de lo previsto en el número 1 de este artículo, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de quince días. "

Si bien el referido trámite está previsto en el Reglamento en relación con el contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, por lo que, a fortiori, ha de entenderse que es admisible también en n trámite anterior como es el de la propuesta de resolución, siempre que, en uno u otro caso, se ofrezca al interesado la posibilidad de formular alegaciones antes de dictarse la resolución definitiva. Y en nuestro caso, consta en el expediente administrativo que el Instructor del procedimiento sancionador confirió a recurrente el preceptivo trámite de audiencia sobre la propuesta de resolución en la que, sin alterarse los hechos, se considera que existen tres infracciones, una muy grave y dos graves, en lugar de dos graves, habiéndose formulado alegaciones por el interesado, por lo que ninguna irregularidad se aprecia en la actuación del órgano instructor>>.

En los apartados siguientes de la sentencia se abordan las demás cuestiones suscitadas por el demandante, esto es, la vulneración del principio de presunción de inocencia (fundamento jurídico cuarto) y la vulneración de los principios de legalidad y de tipicidad (fundamento jurídico quinto de la sentencia), que fueron también desestimadas y sin que sobre tales cuestiones se haya suscitado debate en casación.

Por todo ello, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha termina desestimando el recurso contencioso-administrativo.

CUARTO.- Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella la representación de D. Justo, que luego formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 20 de julio de 2016 en el que se formulan dos motivos de casación, ambo al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El enunciado de cada uno de estos motivos es el que sigue:

1/ Infracción de los artículos 20.6 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 y 42.3.a de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en cuanto al cómputo para apreciar la caducidad del expediente sancionador.

2/ Infracción de los artículos 16.3 y 20 del Real Decreto 1398/93 antes citado y del 13.2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en la medida en que la sentencia no tiene en cuenta que se produce una alteración de los hechos y de la calificación jurídica en la propuesta de resolución sancionadora, agravándose la sanción impuesta.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia por la que estime el recurso, se case la sentencia recurrida y se resuelva de conformidad con lo argumentado en los motivos de casación, lo que conlleva la estimación de la demanda en su día planteada.

QUINTO.- Mediante auto de la Sección Primera de esta Sala de 18 de enero de 2017 se acordó la admisión del recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta conforme a las reglas de reparto de asuntos.



SEXTO.- Recibidas las actuaciones en la Sección Cuarta, se emplazó a la parte recurrida para que formulase su oposición al recurso, lo que llevó a efecto la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha mediante escrito fechado a 19 de mayo de 2017 en el que expone sus argumentos en contra de los motivos aducidos de contrario y termina solicitando la desestimación del recurso de casación.

SÉPTIMO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, si bien, mediante providencia de la Sección Cuarta de esta Sala de 26 de octubre de 2018 se acordó la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera.

OCTAVO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 19 de marzo de 2019 se fijó para votación y fallo el día 7 de mayo de 2019, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación nº 2315/2016 lo interpone la representación procesal de D. Justo contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 4 de mayo de 2016 dictada en el recurso contencioso-administrativo 427/2014 .

Como hemos visto en los antecedentes primero y segundo, la citada sentencia, ahora recurrida en casación, desestima el recurso contencioso-administrativo que interpuso en su día D. Justo contra la resolución de 2 de septiembre de 2014 de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la que se le sanciona como autor responsable de las siguientes infracciones: una infracción muy grave prevista en el artículo 86.1.7 en relación con el artículo 36.d), ambos de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha ; una infracción grave tipificada en el artículo 86.2.9 de la misma Ley en relación con el artículo 61 del Decreto 141/1996, de 9 de diciembre , que aprueba el Reglamento de Caza de Castilla-La Mancha; y una infracción grave, tipificada en el artículo 86.2.16 , en relación con el artículo 36 de la misma Ley 2/1993, de Caza de Castilla-La Mancha . La resolución impone al Sr. Justo una sanción de multa de 4.207,11 euros (3.005,07 por la infracción muy grave y 601,02 euros por cada una de las dos graves) y retirada de la licencia de caza e inhabilitación para obtenerla por un plazo de cinco años.

En el antecedente segundo de esta sentencia hemos dejado transcritos los hechos que determinaron la imposición de las sanciones; y en el antecedente tercero han quedado reseñadas -en lo que interesa al presente recurso de casación- las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso- administrativo.

Procede entonces que pasemos a examinar los motivos de casación formulados por la representación procesal de D. Justo , cuyo contenido hemos resumido en el antecedente cuarto. Veamos.

SEGUNDO.- En el motivo de casación primero se alega la infracción de los artículos 20.6 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 y 42.3.a de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en cuanto al cómputo para apreciar la caducidad del expediente sancionador.

Como hemos visto, el fundamento jurídico segundo de la sentencia recurrida señala que el expediente se inició el 18 de marzo de 2014 y finalizó con la resolución sancionadora que fue notificada el 15 de septiembre de 2014, esto es, antes de que transcurriese el plazo de seis meses que prescribe el artículo 20.6 del Real Decreto 1398/93 , por lo que el procedimiento sancionador no puede entenderse caducado.

En el motivo de casación el recurrente alega que la interpretación que hace la Sala de instancia no se corresponde con lo dispuesto en el citado artículo 20.6 del Real Decreto 1398/1993 puesto que no estamos ante un procedimiento que se inicia de oficio, conforme al artículo 42.3.a de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino ante uno iniciado en virtud de denuncia previa, siendo la fecha de ésta el momento en que debe iniciarse el cómputo del plazo para resolver.

Aduce el recurrente que si el acta de denuncia contenía todos los elementos para sancionar, tal denuncia debería ser el punto de arranque del plazo de caducidad, al margen de la fecha en que se adoptase ulteriormente el acuerdo formal de incoación; y ello porque la denuncia debe suponer la iniciación del expediente sancionador dado que en aquélla tiene que constar una sucinta exposición de los hechos con las circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción, así como el lugar, fecha y hora de la misma, de manera que, cumplidas estas condiciones, si bien formalmente no puede hablarse de procedimiento sí que lo hay materialmente, al concurrir todos los elementos objetivos y subjetivos precisos para ello. Por tanto, concluye el razonamiento, el día inicial para el cómputo del plazo para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador será el de la denuncia y el plazo de 6 meses se debe computar desde que la



Administración conoce la existencia de la infracción y han finalizado las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, porque de otro modo se estará concediendo a la Administración un plazo ilimitado para iniciar el procedimiento.

El planteamiento de la parte recurrente no puede ser acogido.

De lo dispuesto en los artículos 42.3.a de la 30/1992, de 26 de noviembre, y 20.6 del Real Decreto 1398/93, de 4 de agosto, se desprende con claridad que, a efectos de un posible declaración de caducidad del procedimiento, el cómputo del plazo de que dispone la Administración para resolver se inicia con el acuerdo de iniciación del expediente, quedando por ello excluido de dicho cómputo el periodo de tiempo transcurrido con anterioridad a la incoación del expediente, esto es, desde la fecha de la noticia del hecho infractor y, en su caso, el empleado en las denominadas actuaciones previas.

El recurrente sostiene que con esa interpretación se está concediendo a la Administración un plazo ilimitado para iniciar el procedimiento. Sin embargo, esta Sala tiene declarado que ese periodo anterior al acuerdo de iniciación <<... ha de ser forzosamente breve y no encubrir una forma artificiosa de realizar actos de instrucción y enmascarar y reducir la duración del propio expediente posterior >> (sentencia de 6 de mayo de 2015, recurso de casación 3438/2012, F.J. 2º, donde se cita, a su vez, un pronunciamiento anterior en esa misma línea de razonamiento).

Siendo ello así, en el caso que nos ocupa la parte recurrente no ha justificado, ni alegado siquiera, que el tiempo transcurrido entre la noticia de la infracción y el acuerdo de incoación del expediente fuese aprovechado artificiosamente para realizar actos de instrucción que quedasen sustraídos al cómputo del plazo de caducidad. Así, consta en el expediente administrativo que los hechos ocurrieron el 18 de diciembre de 2013; la denuncia del SEPRONA de la Guardia Civil (que incluye un anexo con reportaje fotográfico y mapa fotográfico de la zona) se formalizó el 13 de febrero de 2014; y el acuerdo de iniciación del expediente sancionador es de fecha 19 de marzo de 2014. No cabe afirmar, entonces, que el período anterior a la incoación del procedimiento fuese excesivo ni que durante ese lapso de tiempo se llevasen a cabo actos de instrucción encubiertos con el fin de sustraerlos del cómputo del plazo de caducidad.

TERCERO.- En el motivo de casación segundo se alega la infracción de los artículos 16.3 y 20 del Real Decreto 1398/93 antes citado y del 13.2 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en la medida en que la sentencia no tiene en cuenta que se produce una alteración de los hechos y de la calificación jurídica en la propuesta de resolución sancionadora, agravándose la sanción impuesta.

La cuestión ya fue planteada en el proceso y, como vimos, la Sala de instancia le da respuesta en el fundamento jurídico tercero de la sentencia invocando lo dispuesto en el artículo 20.3 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

En dicho precepto se establece: <<En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, salvo los que resulten, en su caso, de la aplicación de lo previsto en el número 1 de este artículo, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de quince días>>.

La Sala de instancia señala que, si bien lo establecido en el citado artículo 20.3 del Reglamento está previsto en relación con el contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, forzosamente ha de entenderse que es admisible también en un momento procedimental anterior, como es el de la propuesta de resolución, siempre que también en ese caso se ofrezca al interesado la posibilidad de formular alegaciones antes de dictarse la resolución definitiva. Y en nuestro caso, concluye la sentencia recurrida, "...consta en el expediente administrativo que el Instructor del procedimiento sancionador confirió al recurrente el preceptivo trámite de audiencia sobre la propuesta de resolución en la que, sin alterarse los hechos, se considera que existen tres infracciones, una muy grave y dos graves, en lugar de dos graves, habiéndose formulado alegaciones por el interesado, por lo que ninguna irregularidad se aprecia en la actuación del órgano instructor".

Esta Sala hace suyo el razonamiento que expone la sentencia recurrida pues no cabe apreciar anomalía procedimental alguna, ni, desde luego, que se haya producido indefensión, habida cuenta que, como señala la Sala de instancia, el relato de hechos ha permanecido inalterado a lo largo de la tramitación del expediente y lo que ha habido es sólo un cambio en su calificación jurídica; modificación ésta de la que el interesado fue debidamente informado y sobre la que tuvo ocasión de formular alegaciones, lo que efectivamente hizo.

Por tanto, también este motivo de casación segundo debe ser desestimado. Y en cuanto a las alegaciones que formula el recurrente en el fundamento jurídico tercero del escrito de interposición del recurso, en las



que se cuestiona la calificación jurídica de los hechos y el encaje de éstos en el tipo de la infracción, baste decir que los tipos infractores aplicados en la resolución sancionadora vienen establecidos en una norma de procedencia autonómica -Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha-, cuya interpretación por la Sala de instancia no cabe revisar en casación (artículo 86.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

CUARTO.- Por las razones expuestas en los apartados anteriores, el recurso de casación debe ser desestimado. Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción procede imponer las costas de este recurso de casación a la parte recurrente. Ahora bien, como permite el apartado 3 del mismo artículo, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al oponerse al recurso de casación, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de cuatro mil euros (4.000 €) por todos los conceptos.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

No ha lugar al recurso de casación nº 2415/2016 interpuesto en representación de D. Justo contra la sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 4 de mayo de 2016 (recurso contencioso-administrativo 427/2014), con imposición de las costas de este recurso de casación a la parte recurrente en los términos señalados en el fundamento jurídico cuarto.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espin Templado, presidente Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Eduardo Calvo Rojas

Dª. Maria Isabel Perello Domenech D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Diego Cordoba Castroverde D. Angel Ramon Arozamena Laso

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que certifico