



Roj: **STS 5152/2008 - ECLI:ES:TS:2008:5152**

Id Cendoj: **28079130052008100534**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **22/09/2008**

Nº de Recurso: **69/2005**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 9698/2005,**
STS 5152/2008

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintidós de Septiembre de dos mil ocho.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación en interés de la ley nº 69/2005 interpuesto por la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos, contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de septiembre de 2005 (recurso contencioso-administrativo 736/2001). Han sido parte en las presentes actuaciones la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado, y el MINISTERIO FISCAL.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia con fecha 22 de septiembre de 2005 (recurso contencioso-administrativo 736/2001) cuya parte dispositiva establece:

<<FALLAMOS: Que estimamos parcialmente el presente recurso contencioso administrativo interpuesto a nombre de la entidad FIBRACOLOR, S.A. contra la Resolución de 18 de junio de 2001 del Conseller de Medi Ambient de la GENERALITAT DE CATALUNYA por virtud de la que, en esencia, se desestimó el recurso de alzada formulado contra la Resolución del gerent de la Junta de Sanejament, de 10 de enero de 2000, por la que se impuso una sanción de multa de 248.590 ptas. (1.494,06 euros) y una indemnización de 124.295 ptas. (747,03 euros), por la comisión de una infracción de carácter leve por el vertido de aguas residuales en condiciones inadecuadas en el río Tordera, en el término municipal de Tordera, del tenor explicitado con anterioridad, y estimando parcialmente la demanda articulada tan sólo anulamos los actos impugnados por ser disconformes a derecho en cuanto a la sanción impuesta ya que tan sólo la misma ha prescrito y se mantienen en los particulares relativos a la indemnización establecida. Se desestiman el resto de pretensiones. Sin efectuar especial pronunciamiento sobre las costas causadas>>.

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia la Generalidad de Cataluña interpone recurso de casación en interés de la ley mediante escrito presentado el 27 de diciembre de 2005 en el que manifiesta que la **doctrina** contenida en la sentencia impugnada es errónea y gravemente dañosa para el interés general y termina solicitando que se declare como **doctrina legal** la siguiente: << 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>>.



TERCERO.- Mediante nuevo escrito presentado el 7 de mayo de 2007 la Generalidad de Cataluña aportó a las actuaciones copia del auto del Tribunal Constitucional ATC 10/2006, de 17 de enero, cuyo contenido se reitera en ATC 11/2006, de igual fecha, que a juicio de la Administración recurrente viene a reforzar las razones por las que debe fijarse la **doctrina** que se postula.

CUARTO.- La Abogacía del Estado, mediante escrito presentado el 3 de julio de 2007, muestra su parecer coincidente con lo alegado por la Administración autonómica recurrente y termina solicitando que se dicte sentencia fijando **doctrina** conforme a lo solicitado por la Generalidad de Cataluña.

QUINTO.- El Ministerio Fiscal presentó escrito con fecha 15 de abril de 2008 en el que, invocando la sentencia del Tribunal Constitucional STC 243/2006, de 24 de julio, parte de cuya fundamentación jurídica se transcribe en el escrito, postula la estimación del recurso de casación en interés de la ley y la fijación de la **doctrina** que se solicita en el escrito de interposición del recurso.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 17 de septiembre del presente año, fecha en la que ha tenido lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación en interés de la ley lo interpone la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de septiembre de 2005 (recurso contencioso-administrativo 736/2001) que estima en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad FIBRACOLOR, S.A. contra la resolución de 18 de junio de 2001 del Conseller de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya que se desestimó el recurso de alzada formulado contra la Resolución del Gerent de la Junta de Sanejament de 10 de enero de 2000 por la que se impuso una sanción de multa de 248.590 pesetas (1.494,06 euros) y una indemnización de 124.295 pesetas (747,03 euros) por la comisión de una infracción de carácter leve por el vertido de aguas residuales en condiciones inadecuadas en el río Tordera, en el término municipal de Tordera. La sentencia anula los actos impugnados en lo que se refiere a la sanción impuesta, que se declara prescrita, desestimando en cambio el recurso en lo relativo a la indemnización establecida por la Administración, que se mantiene.

Esta decisión de apreciar la prescripción en cuanto a la sanción, no así respecto de la indemnización, se justifica en la sentencia (fundamento jurídico segundo) del modo siguiente:

<< (...) 2.- En cambio, sí que asiste la razón a la parte actora en materia de prescripción de la sanción, que no en la materia de prescripción de la indemnización de daños y perjuicios establecida en los actos impugnados.

En la primera vertiente deberá notarse que por aplicación del artículo 327 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en la redacción dada por el Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto, de adaptación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de determinados Procedimientos Administrativos en materia de aguas, costas y medio ambiente, aplicable al caso por razones temporales, debe estarse a lo dispuesto en materia de prescripción en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en su artículo 132 que establece que la prescripción en sanciones leves es de un año.

Siendo ello así y constando que la presentación del recurso de alzada contra la resolución sancionadora lo fue a 9 de febrero de 2000, una vez transcurrido el plazo de tres meses para entenderlo desestimado y por tanto ejecutiva la sanción impuesta - artículo 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero -, sin atisbo de ejecución de la sanción impuesta, transcurrido un año a partir de esos tres meses prescribió la sanción de tal suerte que cuando posteriormente se resuelve el recurso de alzada a 18 de junio de 2001, más cuando se notifica, sólo cabe estimar la producción de efectos de esa prescripción por lo que a la sanción impuesta hace referencia.

En cambio no cabe estimar la prescripción defendida por la parte actora en los particulares relativos a la indemnización de daños producida ya que por aplicación del mismo precepto reglamentario - artículo 327.1, último inciso del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril - y como resulta obvio el plazo de 15 años no se ha agotado en su discurso.

Por todo ello procede estimar parcialmente la demanda articulada en la forma y términos que se fijarán en la parte dispositiva.



SEGUNDO.- Contra dicha sentencia la Generalidad de Cataluña interpone recurso de casación en interés de la ley en el que manifiesta que la **doctrina** contenida en la sentencia impugnada es errónea y gravemente dañosa para el interés general y termina solicitando que se declare como **doctrina legal** la siguiente: << 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>>.

Tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal se muestran coincidentes con las razones aducidas por la Administración recurrente y postulan que se fije la **doctrina** solicitada.

La Generalidad señala en su escrito que la conclusión alcanzada por la Sala del Tribunal de Cataluña es errónea porque ignora el cambio sustancial que introdujo la Ley 4/1999, de 13 de enero, en la ordenación del silencio negativo contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, frente a lo que se desprende de la sentencia, en la ordenación **legal** vigente el transcurso del plazo establecido para la resolución del recurso de alzada no determina la firmeza de la sanción, pues pervive el deber de la Administración de resolver de manera expresa que podrá ser estimatoria o desestimatoria pues no está vinculada por el sentido negativo del silencio (artículo 44.4.b de la Ley 30/1992), de manera que aquella desestimación presunta del recurso de alzada tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso que resulte procedente (artículo 43.3, párrafo segundo, de la Ley 30/1992 según redacción dada por la Ley 4/1999). Siendo ello así, y puesto que las resoluciones sancionadoras no son ejecutivas hasta que no sean firmes (artículo 138.3 de la Ley 30/1992), no cabe apreciar la prescripción de la sanción mientras que el recurso de alzada esté pendiente de resolución. Para que operase la prescripción sería necesario que la Administración pudiese ejecutar la sanción; pero no cabe el cómputo de la prescripción respecto de una acción o potestad que no puede ejercitarse. En apoyo de su planteamiento la Generalidad cita las sentencias de esta Sala de 15 de diciembre de 2004 (Sección 5ª, casación en interés de ley 97/2002) y 17 de mayo de 2005 (Sección 5ª, casación 53/2004).

Añade la Generalidad que la sentencia recurrida, además de albergar una **doctrina** errónea, resulta gravemente dañosa para el interés general dado que la interpretación que en ella se mantiene puede llegar a consolidarse a través de previsibles pronunciamientos iguales en litigios en los que se suscite la misma cuestión. Por ello termina solicitando que se fije la **doctrina legal** que antes hemos dejado reseñada.

La Abogacía del Estado comparte el planteamiento de la Generalidad y también invoca la sentencia de esta Sala de 15 de diciembre de 2004 (casación en interés de ley 97/2002). Del mismo parecer es el Ministerio Fiscal que transcribe en su escrito varios apartados de la sentencia del Tribunal Constitucional STC 243/2006, de 24 de julio, en la que se declara que el transcurso de los plazos establecidos para la resolución de un recurso administrativo sin que éste haya sido resuelto de forma expresa - también allí se trataba de un recurso de alzada - no permite afirmar que la resolución sancionadora sea firme. Por ello el Ministerio Fiscal, lo mismo que antes la Abogacía del Estado, termina solicitando la estimación del recurso y que se fije como **doctrina** la que propugna la Generalidad de Cataluña en el escrito de interposición del recurso.

TERCERO.- En reiteradas ocasiones hemos señalado que el recurso extraordinario de casación en interés de la Ley que se regula en el artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa está dirigido exclusivamente a fijar **doctrina legal** -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. Pueden verse en este sentido las sentencias de esta Sección 5ª de 17 de julio de 2008 (casación en interés de ley 31/2005) y de la Sección 2ª de 22 de enero de 2005 (casación en interés de ley nº 19/2003) así como las que en esta última se citan de 22 de enero, 12 de febrero, 10, 12 y 27 de diciembre de 1997, 28 de abril y 23 de junio de 2003, entre otras.

Se trata, por tanto, de un remedio excepcional y subsidiario, sólo viable cuando la sentencia impugnada tenga carácter de firme por no caber contra ella recurso de casación ordinario ni para unificación de **doctrina**, y cuya única finalidad es la corrección de la **doctrina** errónea contenida en la sentencia recurrida mediante la formación de una "**doctrina legal**" que para el futuro evite que se incida en el error jurídico corregido. Siendo ello así, además de la observancia de los requisitos formales y procesales exigidos en el artículo 100.1 y 3 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción -legitimación e interposición dentro de plazo acompañada de la certificación de la sentencia que se impugna-, 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, y que se proponga con la necesaria claridad y exactitud la **doctrina legal** que se postule -sentencias de la Sección 7ª de esta Sala de 12 de febrero y 28 de mayo de 2007 (recursos de casación en interés de ley 1/2005 y 10/2006).

En fin, como se declara en sentencia de la misma Sección 7ª de 8 de junio de 2005 (casación en interés de ley nº 21/2004), y luego se reitera en sentencia de 21 de diciembre de 2006 (casación en interés de ley 8/2005), a



través del recurso de casación en interés de la ley no se revisa la sentencia del Tribunal "a quo" sustituyéndola por otro pronunciamiento más ajustado a derecho, incidiendo sobre la situación jurídica debatida, pues lo que se hace es delimitar para el futuro la correcta interpretación de normas jurídicas, cuando esa interpretación ha sido erróneamente realizada y de ella se derivan o pueden derivar daños para el interés general.

Pues bien, trasladando al caso que nos ocupa esa concepción del recurso de casación en interés de la ley, desde ahora dejamos anticipado que el presente recurso ha de prosperar pues la interpretación contenida en la sentencia recurrida es errónea y dañosa para el interés general; y ello por las razones que seguidamente pasamos a explicar.

CUARTO.- Tiene razón la representación de la Generalidad de Cataluña -a la que se han adherido, como hemos visto, tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal- cuando señala que la **doctrina** contenida en la sentencia recurrida es errónea.

Frente a lo que parece entender la Sala de instancia -aunque la sentencia no lo afirma de manera explícita- el transcurso del plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada no determina la firmeza del acto administrativo sancionador sino que únicamente habilita al interesado para interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de ese alzada. En efecto, en la normativa procedimental aplicable al caso "la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente" (artículo 43.3 de la Ley 30/1992 redactado por Ley 4/1999), subsistiendo en todo caso el deber que el artículo 42.1 de la misma ley impone a la Administración de resolver expresamente y sin que esa ulterior resolución expresa quede predeterminada por el sentido negativo del silencio (artículo 44.4.b/ de la Ley 30/1992, redactado también por la Ley 4/1999). De otra parte, el artículo 138.3 de la misma Ley 30/1992 establece que "la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa", lo que significa que la resolución sancionadora carece de ejecutividad mientras no se resuelva el recurso administrativo dirigido contra ella; y durante este período no cabe apreciar la prescripción de la sanción pues según el artículo 132.3 de la propia Ley 30/1992 el plazo de prescripción de las sanciones no comienza a computarse hasta que no adquiera firmeza la resolución que impuso la sanción.

Así las cosas, la tardanza de la Administración en la resolución del recurso de alzada, aparte de permitir que el interesado formule impugnación en vía jurisdiccional contra la desestimación presunta, podrá tener diversas consecuencias, como pueden ser la responsabilidad personal de la autoridad o funcionario negligente o la responsabilidad patrimonial de la Administración incumplidora, pero en ningún caso esa tardanza determinará la firmeza ni, por tanto, la ejecutividad de la resolución sancionadora; y sin ello no podrá iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción.

Una vez establecido que la **doctrina** contenida en la sentencia es errónea, debe también ser considerada gravemente dañosa por su potencial traslación a todos los ámbitos de la actividad administrativa sancionadora.

QUINTO.- En la sentencia ya citada de 15 de diciembre de 2004 (casación en interés de ley 97/2002) esta misma Sala y Sección 5ª ha declarado 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, por lo que no cabe apreciar la prescripción de la infracción por la demora de la Administración en la resolución del recurso de alzada. No ignoramos que de la conjunción de esa **doctrina** con la que ahora formulamos pueden 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 la de la sanción. 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.

SEXTO.- En atención a lo expuesto en los apartados anteriores procede, con estimación del recurso de casación en interés de la ley, declarar como **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.

SÉPTIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, no procede imponer las costas de este recurso extraordinario a ninguno a ninguna de las partes personadas.

FALLAMOS



Que, respetando la situación jurídica derivada de la sentencia recurrida, declaramos haber lugar al recurso de casación en interés de la ley interpuesto por la GENERALIDAD DE CATALUÑA contra la sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de septiembre de 2005 (recurso contencioso- administrativo 736/2001), fijándose aquí como **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.

No se imponen las costas a ninguna de las partes personadas.

Esta sentencia se publicará en el Boletín Oficial del Estado y a partir de su inserción vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Eduardo Calvo Rojas, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ