

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS

SENTENCIA DE 9 DE MARZO DE 1972

1. INTRODUCCIÓN

Nos enfrentamos hoy con una sentencia realmente trascendental, con una de esas sentencias que constituyen un hito decisivo en la evolución de la doctrina jurisprudencial, con una de esas sentencias que han hecho la historia del Derecho Administrativo: la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1972, de que fue ponente Rafael Mendizábal Allende.

Esta sentencia es un exponente más del profundo cambio observado últimamente en la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (1), que hasta fecha relativamente reciente no se había caracterizado precisamente por su audacia y generosidad y que se ha situado de pronto en la línea más avanzada a la hora de estructurar un auténtico sistema de garantías del administrado. Con fallos realmente revolucionarios, estamos asistiendo, en un brevísimo período de tiempo, a la depuración de principios fundamentales y a la consagración de instituciones básicas.

Entre estas sentencias ocupa un primerísimo lugar esta de 9 de marzo de 1972. Al ocuparse del viejo y debatido tema de la prescripción de las faltas administrativas, sienta esta clara y concluyente doctrina, en los considerandos primero a tercero:

«Considerando que el hecho calificado como infracción de las normas reguladoras de los transportes mecánicos por carretera se produjo el día 5 de diciembre de 1967, según consta en el correspondiente boletín de denuncia, y la notificación de ésta al inculpado fue realizada el 19 de febrero de 1968, mientras que la ratificación del agente denunciante lleva fecha 17 de abril siguiente y la propuesta de sanción del interventor del Estado se formuló el 24 de octubre de 1969, sin ninguna diligencia intermedia en ambos casos, por lo que—en definitiva—el procedimiento estuvo paralizado absolutamente en estas dos ocasiones, la primera durante dos meses y medio y, la segunda, durante año y medio, inactividad imputable de modo exclusivo a la propia Administración Pública, cuya actuación debe desarrollarse con arreglo al principio de celeridad y a quien corresponde la plena iniciativa en la iniciación, ordenación e instrucción

(1) Esta doctrina jurisprudencial fue por mí destacada, desde esta misma Revista, en el número 489 (págs. 453-457), al comentar la sentencia de la propia Sala de 6 de abril de 1972.

de los expedientes, según los artículos 29, 67, 74 y 81 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Considerando que el artículo 40 de esta misma Ley hace referencia al ordenamiento jurídico para determinar el contenido de la actividad administrativa, cuyo enjuiciamiento también ha de utilizar idéntico módulo de comparación, según el artículo 82 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que en el apartado 5) del capítulo IV de su Exposición de Motivos, elemento hermenéutico inmediato e inequívoco, encuentra el fundamento de tal novedad en la concepción del Derecho como una realidad que no se agota en las disposiciones escritas y comprende también a los principios y a la normatividad inmanente a las instituciones, concepción que además ofrece implícitamente una imagen estructural del ordenamiento, en la cual el Derecho Administrativo constituye un sector con una perspectiva especial, pero también con las raíces en el sistema general, que se completa a sí mismo mediante la actividad judicial, según ponen de manifiesto los artículos 6 del Código Civil y 357 del Código Penal, anverso y reverso de una misma configuración unitaria e integradora de lo jurídico.

Considerando que desde esta óptica resulta necesario plantear el problema de la ausencia de norma explícita reguladora de la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, cuya habilitación expresa contiene el artículo 20 de la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 1947, dentro del perímetro marcado en el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, silencio que en ningún caso cabe interpretar negativamente, sino como una aceptación tácita, en el estricto sentido semántico, del régimen general del ilícito, supraconcepto comprensivo de sus manifestaciones fenoménicas administrativa y penal, ilícito este último, que por implicar un reproche social más profundo constituye el límite máximo de los demás, según prevé el artículo 603 del Código Penal, y, en consecuencia, permite la aplicación supletoria en esta materia del plazo de dos meses señalado en el artículo 113 para la prescripción de las faltas, 'a no ser que se determinare otra cosa por Leyes especiales', como ya había establecido este Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de octubre de 1959 y otras posteriores, prescripción que debe declararse incluso de oficio en virtud del principio de legalidad inherente a la actividad administrativa.»

II. LOS PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

1. Los principios generales del Derecho constituyen el fundamento mismo del ordenamiento jurídico; al informar las normas del ordenamiento, las configuran como unidad orgánica. Pero la función de los principios jurídicos no se agota en servir de fundamento al ordenamiento, sino que cumplen una doble función (2):

a) Por un lado, orientar la labor interpretativa Si constituyen la base del ordenamiento, nada más lógico que acudir a ellos en la labor de interpretar cada una de las normas que le integran.

b) Por otro, servir de fuente directa en caso de insuficiencia de la Ley, por disposición expresa del artículo 6 del Código Civil.

2. Este último aspecto, servir de fuente directa, había sido destacado por una expresiva jurisprudencial de las Salas de lo contencioso-adminis-

(2) Sobre el problema me remito a mis trabajos: "El método en el Derecho administrativo". *Revista de Administración Pública*, núm. 23, en especial págs. 44-56; *El administrado*, Madrid, 1966, páginas 27-68; *Administración pública y libertad*, México, 1971, págs. 37-39; *Comentarios a la Ley de Orden Público*, Madrid, 1971, págs. 39-46.

trativo. En este sentido, por ejemplo, una sentencia de 21 de octubre de 1957, afirmaba que todo principio jurídico es fuente supletoria del Derecho ante la ausencia de Ley o costumbre. Como dice la sentencia de 25 de enero de 1965, «suplir el vacío de una norma no es conculcarla».

3. La sentencia que comentamos, en su segundo considerando, recordando elementales razones consagradas en la Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, reitera esta función de los principios jurídicos en el campo del Derecho Administrativo, al que se aplica ineludiblemente la norma contenida en el artículo 6 del Código Civil. Los principios jurídicos cumplen una función hermenéutica, al llenar las lagunas existentes por ausencia de norma explícita.

Esta elemental función de los principios va a permitir a esta sentencia superar unas desviaciones jurisprudenciales que habían conducido a afirmaciones que pugnan con los más elementales principios y llegar a consagrar—definitivamente (?)—la buena y correcta doctrina sobre la prescripción de las faltas administrativas.

III. LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS EN LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

1. El Derecho Administrativo, al regular esas exorbitantes, desproporcionadas e injustas facultades administrativas que integran la llamada potestad sancionadora de la Administración, contiene una dispar normativa sobre la aplicación del instituto de la prescripción, que ha tenido reflejo en la doctrina jurisprudencial (3).

2. Respecto de aquellas reglamentaciones que prevean unos plazos de prescripción, la jurisprudencia se limita a aplicar estos plazos. Así como en la esfera local existe un precepto general (art. 114 de la Ley de Régimen Local), que se remite a los plazos de prescripción que establece el Código Penal para las faltas, en la Administración del Estado no existe precepto análogo.

En la Administración del Estado existe algún precepto especial que prevé la prescripción de faltas y sanciones. Así, en materia de montes, el artículo 473 del Reglamento de 22 de febrero de 1962 establece que las infracciones prescriben a los dos meses, y su artículo 474, que «la prescripción de la multa tendrá lugar a los cinco años o al año, según que por su cuantía sea asimilable a las penas graves o leves, conforme a las disposiciones del Código Penal». También en materia tributaria se prevé con carácter general la prescripción en el artículo 64 de la Ley General Tributaria, al disponer que prescribirá a los cinco años «la acción para imponer sanciones tributarias», con la salvedad del impuesto de sucesiones, en que se prevé un plazo de diez años.

La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, en su artículo 87, párrafo 2.º, dispone: «Las faltas leves prescribirán al mes; las graves, a los dos años, y las muy graves, a los seis años», precepto que no se considera aplicable a los expedientes incoados antes de 1 de enero de 1965 (sentencia de 23 de diciembre de 1964). En el régimen disciplinario de los funcionarios locales prescriben a los cinco años (sentencia de 13 de febrero de 1967).

Otra sentencia, de 9 de noviembre de 1966 (ponente: Alvarez del Manzano), se refiere a la prescripción a los cinco años de la fecha en que el acto ilícito se ha cometido, a tenor de la Ley de Contrabando.

(3) Sobre el tema, me remito a mis trabajos *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, página 670; *Comentarios a la Ley de Orden público*, cit., págs. 225-227, y *Derecho farmacéutico*, Madrid, 1972, págs. 273-276.

La sentencia de 16 de mayo de 1966 (ponente: Fernández Valladares) dice: «Establece el artículo 17 del Decreto de 8 de mayo de 1884, reformador de la legislación penal de montes, que la responsabilidad por las contravenciones se extingue... por prescripción de la falta, y continúa el artículo 18, que las faltas... prescriben a los dos meses y que el término de la prescripción comenzará a correr desde el día en que se hubiere cometido el hecho, y si entonces no fuese conocido desde que se descubra y se empiece a proceder para el aclaramiento, normativa que reproduce el Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962 en sus artículos 471 y 473.

Otra sentencia, de 28 de noviembre de 1966 (ponente: Vital y Torres), se refiere al plazo de prescripción de seis meses, según el artículo 62, párrafo 1.º, del Reglamento de Servicios Sanitarios, cuyo «cómputo debe verificarse no en relación con el conocimiento que pueda tener de ellos un determinado órgano de la Administración, sino desde que los hechos motivadores del expediente sean conocidos de cualquiera de ellos».

Una sentencia de 10 de abril de 1967 dice que «al imputársele al funcionario una falta continuada, que según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 24 de marzo de 1941, 2 de abril de 1956, etc.) supone una suma de actos del funcionario homogéneos, sistemáticos e intermitentes, que integran infracciones de la misma clase, constitutiva cada una en sí de una falta disciplinaria, pero unificadas jurídicamente por el común propósito del autor, las infracciones integrantes de la falta continuada son sólo la ejecución parcial de una falta única, por lo que al subsistir ésta en el momento de iniciar el expediente no puede estimarse la excepción de prescripción».

3. Ahora bien, ¿cuál era la solución aplicable en los supuestos en que la reglamentación de la potestad sancionadora ejercitada no contenía precepto alguno sobre prescripción? La doctrina jurisprudencial no ha sido unánime. Por el contrario, se observa una disparidad de criterios, llegándose a afirmar que en los supuestos en que no se prevea expresamente no podrá aplicarse la prescripción. Así, sentencia de 23 de diciembre de 1964.

En una sentencia de 12 de mayo de 1965 (ponente: Jiménez Asenjo), al referirse a sanciones cuya regulación no prevé la prescripción, dice: «Tratando de buscar una solución integradora de esta omisión legislativa... y guiados por el camino de la analogía nos encontramos, en primer término, con que aparte la indeterminación que sobre el concepto de la falta gubernativa o administrativa existe en la doctrina, la exégesis que tal operación requiere debe hacerse sobre el artículo 603 del Código Penal, porque es el que hace alusión a estas faltas, y de su texto claramente se desprende la inexistencia de un concepto unitario de las mismas, ya que, por el contrario, es preciso distinguir con él faltas administrativas que están predeterminadas, dada la sanción que las acompaña, que nunca puede ser superior a la señalada en el libro III del Código Penal para las faltas penales, que son la multa de 1.000 a 5.000 pesetas, el arresto menor o la represión privada por su propia naturaleza, ha de referirse a ordenación municipal, bandos de policía y buen gobierno, reglamentación general o particular administrativa, y además han de reunir la condición general de que 'ello, no obstante, no se disponga otra cosa' en la Ley especial de que se trate. Evidentemente, la Ley de 30 de septiembre de 1940 no puede ser en modo alguno catalogada entre estas disposiciones y sus infracciones estimadas como faltas administrativas...: 1.º, porque se trata de una Ley especial...; 2.º, porque las sanciones que señala son muy superiores a las reguladoras de las faltas administrativas...; 3.º, porque dada su finalidad y desarrollo entra en la categoría de leyes e infracciones distintas por más graves de las meramente administrativas, cual

ocurre con las de contrabando y defraudación, monetarias, las numerosas de carácter fiscal, etc., no obstante estar encomendadas sus imposiciones y exacciones a autoridades extrajudiciales, de donde resulta que al tratar de hacer la obligada asimilación de estas faltas a las infracciones penales correlativas, a los efectos perseguidos de su prescripción, es notorio que tendríamos que buscar la equiparación, dada su gravedad y significado, en los delitos que poseyeran estimación penal del grado que queda señalado y en tal supuesto.»

4. Esta tendencia jurisprudencial es inadmisibles. Pugna con principio tan elemental como la seguridad jurídica. No puede concebirse que se admita la prescripción respecto de hechos que merecen las más graves de las sanciones y se niegue para las simples infracciones administrativas. Si en el ámbito penal es incuestionable la aplicación de la prescripción, ¿cómo va a negarse respecto de hechos que constituyen simple falta administrativa? ¿Es que cuando un administrado incurre en infracción jurídico-administrativa, el órgano competente puede incoar el procedimiento sancionador en cualquier momento durante la vida del presunto responsable? ¿Es que jamás va a extinguirse la responsabilidad administrativa por el hecho de que no exista precepto expreso que la establezca?

Pugna con la justicia y con la más elemental lógica esta posibilidad de que, cualquiera que fuese el tiempo transcurrido desde la realización de los hechos, pueda la Administración Pública imponer la sanción.

IV. LA DOCTRINA DE LA SENTENCIA DE 9 DE MARZO DE 1972

1. Esta sentencia de 9 de marzo de 1972, aplicando correctamente aquellos principios, se inclina decididamente por aquella corriente jurisprudencial que no duda en admitir el instituto de la prescripción en el ámbito de las faltas administrativas. Y sienta con carácter general que en todos los supuestos de falta administrativa, cualquiera que fuese el sector en que se ejerza la acción sancionadora, se aplicará la prescripción. La argumentación de la sentencia es irreprochable, como también la conclusión a la que llega: siempre que en la reglamentación administrativa no se establezca un plazo de prescripción, éste será el de dos meses señalado en el artículo 113 del Código Penal para la prescripción de las faltas. Pues el silencio de la norma—dice este tercer considerando—*en ningún caso cabe interpretar negativamente, sino como una aceptación tácita, en el estricto sentido semántico, del régimen general del ilícito, supraconcepto comprensivo de sus manifestaciones fenoménicas, administrativa y penal, ilícito este último, que por implicar un reproche social más profundo constituye el límite máximo de los demás, según prevé el artículo 603 del Código Penal.*

2. Pero la sentencia llega a más. No sólo admite con la generalidad señalada el instituto de la prescripción, sancionando el plazo general de dos meses—salvo que se determine otra cosa por las leyes—, sino que llega a consagrar el deber de los Tribunales de declarar la prescripción, *incluso de oficio, en virtud del principio de legalidad inherente a la actividad administrativa.*

3. Por último, tal y como señala el primer considerando de la sentencia, la prescripción opera no sólo por la no incoación del procedimiento correspondiente dentro del plazo, sino por la paralización del mismo: aun cuando se hubiera iniciado el procedimiento antes que hubiese prescrito la falta, la paralización del mismo durante el plazo de dos meses determina la prescripción. De este modo se consagra una importantísima consecuencia práctica del principio de celeridad que debe presidir la actuación administrativa, según estableció la Ley de

Procedimiento Administrativo (art. 29). Frente a la vieja concepción sobre la injusta posición de prerrogativa de la Administración—que se traducía en una versión parcial de la caducidad del procedimiento en perjuicio de los más sagrados derechos del administrado—esta sentencia establece tajantemente, sin contemplaciones ni distinguos artificiales, que la paralización del procedimiento sancionador durante el plazo previsto para que se produzca la prescripción determina no ya la caducidad del mismo, sino la extinción de la responsabilidad administrativa.

4. Ante esta trascendental sentencia sólo nos queda esperar que no sea una decisión aislada que resulte contradicha por otras que la desvirtúen, sino que, por el contrario, constituya el inicio de una corriente jurisprudencial, que sirva para reducir a sus justos límites la arbitraria potestad sancionadora de los entes administrativos.

J. G. P.