

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La nova regulació de la prescripció en el dret administratiu sancionador

02-07-2018

## 1. L'extinció de la responsabilitat derivada de les infraccions i les sancions administratives per prescripció

Així com en matèria tributària hi ha dos preceptes que regulen amb caràcter general l'extinció de la responsabilitat derivada de les infraccions i sancions tributàries (articles 189 i 190 de la [Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària](#)), no hi ha una regulació similar en la Llei 40/2015, la qual únicament esmenta la prescripció com a causa d'extinció de la responsabilitat derivada de les infraccions i les sancions administratives a l'article 30.

La prescripció és una causa d'extinció de la responsabilitat que en gran part es justifica pel principi de seguretat jurídica. Atès que resulta incompatible amb aquest principi que es mantingui la possibilitat que s'exigeixi responsabilitat per uns determinats fets de manera indefinida en el temps, l'institut de la prescripció concreta l'espai temporal durant la qual, en matèria de potestat sancionadora de l'Administració, i respectivament, es pot exigir responsabilitat per la comissió d'una infracció i es pot executar una sanció imposada. Així, mitjançant l'establiment de terminis de prescripció s'estableix de manera objectiva el punt temporal a partir del qual l'Administració ja no pot sancionar una conducta pretesament infractora o, si s'escau, ja no pot exigir el compliment d'una sanció. Com ha assenyalat el Tribunal Constitucional en la Sentència 63/2005, de 14 de març, referida a la prescripció de delictes:

"[...] lo que el establecimiento de un plazo temporal para que el Estado pueda proceder a perseguir los delitos persigue a su vez es que no se produzca una latencia *sine die* de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos respecto del calendario de exigencia de responsabilidad por hechos cometidos en un pasado más o menos remoto; o, dicho en nuestras propias palabras, el plazo de prescripción 'toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que

supone la virtual amenaza de una sanción penal' ([STC 157/1990, de 18 de octubre](#), FJ 3). De manera que lo que la existencia de la prescripción del delito supone es que éste tiene un plazo de vida, pasado el cual se extingue toda posibilidad de exigir responsabilidades por razón de su comisión". La conseqüència de l'exercici de l'acció punitiva quan la infracció ja ha prescrit és la nul·litat de ple dret de la sanció. A aquest respecte, el Tribunal Suprem assenyala en la Sentència de [5 de desembre de 1988](#) que:

"para que la sanción administrativa sea válida en derecho, es preciso no sólo que los actos realizados estén incluidos en la norma sancionadora, sino que, además, la sanción se imponga de conformidad con la norma de procedimiento, y en el plazo exigido por la Ley: el transcurso de ese plazo sin que se imponga sanción determina la imposibilidad legal de efectuarlo y, si se ha hecho, se produce la nulidad radical de la sanción impuesta".

## 2. Els terminis de prescripció d'infraccions i sancions

Sobre els terminis de prescripció d'infraccions i sancions, la Llei 40/2015 no presenta cap novetat respecte a la legislació anterior ja que reproduceix en l'article 30.1 el que establia el precedent article 132.1 de la Llei 30/1992, encarrega la fixació dels dits terminis de prescripció a les lleis específiques, i estableix com a regles supletòries, si les lleis reguladores no fixen terminis de prescripció, que les infraccions molt greus prescriuen al cap de tres anys, les greus al cap de dos anys i les lleus al cap de sis mesos; i que les sancions imposades per faltes molt greus prescriuen al cap de tres anys, les imposades per faltes greus al cap de dos anys i les imposades per faltes lleus al cap d'un any.

## 3. El *dies a quo* del termini de prescripció de les infraccions: les infraccions continuades i les infraccions permanents

La Llei 40/2015 no modifica el *dies a quo* del termini de prescripció de les infraccions, és a dir, la data a partir de la qual es comença a comptar el termini de prescripció, que és la data en què la infracció s'hagi comès. La llei incorpora ara una precisió respecte a les infraccions continuades o permanents, i assenyala que en aquests casos el termini de prescripció comença a córrer des que va finalitzar la conducta infractora.

El concepte d'*infracció continuada* no estava recollit a la Llei 30/1992, sinó que apareixia al segon incís de l'article 4.6 del Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, aprovat pel Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, amb una definició que ha estat elevada a rang de llei per l'article 29.6 de la Llei 40/2015, en la qual es descriu com la realització d'una pluralitat d'accions o omissions que infringeixin el mateix precepte administratiu o preceptes administratius semblants, en execució d'un pla preconcebut o aprofitant una ocasió idèntica, com assenyala el Tribunal Suprem en la Sentència de [30 d'octubre de 2004](#):

"la infracción continuada, al igual que su modelo, el delito continuado (artículo 74.1 del Código Penal de 1995), es una unidad jurídica formada por varios actos cada uno de los cuales, aisladamente considerado, revive las características de un ilícito consumado o intentado, pese a lo cual se califican conjuntamente como si constituyeran un solo ilícito [...]".

La mateixa sentència, i de manera molt similar la Sentència de [18 de març de 2008](#), exigeix perquè s'aprecii la infracció continuada la concurrència dels requisits següents:

"a) La ejecución de una pluralidad de actos por el mismo sujeto responsable, próximos en el tiempo, que obedezcan a una práctica homogénea en el modus operandi por la utilización de medidas, instrumentos o técnicas de actuación similares.

b) La actuación del responsable con dolo unitario, en ejecución de un plan previamente concebido que se refleja en todas las acciones plurales que se ejecutan o con dolo continuado, que se proyecta en cada uno de los actos ejecutados al renovarse la voluntad infractora al presentarse una ocasión idéntica a la precedente.

c) La unidad del precepto legal vulnerado de modo que el bien jurídico lesionado sea coincidente, de igual o semejante naturaleza."

La Llei 40/2015 no tracta de manera diferenciada la infracció continuada i la infracció permanent. En realitat, no defineix la infracció permanent, i fins i tot sembla identificar-la amb la infracció continuada en l'article 30.2 (en el cas d'infraccions continuades o permanents). El Tribunal Suprem, en sentències com la de [3 de maig de 2015](#) i les de [24 d'octubre](#) i [4 de novembre de 2013](#), s'ha ocupat de distingir entre una i altra modalitat, i indica que:

"[...] a diferencia de la infracción continuada que exige pluralidad de acciones que infrinjan el mismo precepto, y por ello constituye un concurso real de ilícitos, la infracción permanente no requiere un concurso de ilícitos, sino una única acción de carácter duradero, cuyo contenido antijurídico se prolongue a lo largo del tiempo, en tanto el sujeto activo no decida cesar en la ejecución de su conducta".

En tractar-se de conductes infractors que no s'exhaureixen en un únic acte o que l'acte únic es prolonga al llarg del temps, la llei ha concretat que el termini de prescripció s'inicia a partir de la finalització de la conducta infractora, de manera que en el cas de les infraccions continuades el termini de prescripció s'inicia des de la comissió de l'última infracció, i en el cas de les infraccions permanents, el dit termini comença a partir del cessament de l'única conducta infractora.

#### **4. La interrupció de la prescripció de les infraccions**

La nova redacció del segon incís de l'article 30.2 reproduïx gairebé literalment la redacció precedent de l'article 132.2 de la Llei 30/1992, i possibilita que la prescripció de les infraccions pugui ser interrompuda. La interrupció de la prescripció determina que comenci a córrer de nou i completament el termini. El fet determinant de la interrupció deixa de ser la iniciació, sempre amb coneixement de la persona interessada, del procediment sancionador, com establia la Llei 30/1992, sinó la iniciació d'un procediment administratiu de naturalesa sancionadora, en la dicció de la Llei 40/2015 (que utilitza la denominació emprada per la Llei 39/2015). Cal, per tant, que es notifiqui la iniciació d'algun procediment administratiu de naturalesa sancionadora a la persona interessada o almenys que es faci l'intent de notificació perquè s'interrompi la prescripció, el que exclou els efectes interruptius dels expedients d'informació prèvia.

#### **5. La prescripció de les sancions**

On trobem canvis significatius respecte al règim jurídic anterior és en la regulació de la prescripció de les sancions en la Llei 40/2015. Amb la Llei 30/1992, s'iniciava el còmput del termini de prescripció de les sancions des de l'endemà del dia en què hagués adquirit ferma la resolució per la qual s'imposa la sanció (art. 132.3), tenint en compte que la resolució

sancionadora era executiva quan posés fi a la via administrativa (art. 138.3). Quan s'hagués interposat un recurs en via administrativa contra la resolució sancionadora, es donaven dues alternatives:

- Si l'acte impugnat posava fi a la via administrativa, circumstància que el feia immediatament executiu, el termini de prescripció de la sanció s'iniciava des del moment en què s'adoptava la resolució sancionadora, amb independència que, ulteriorment, fos objecte de recurs de reposició i de si el recurs era o no resolt en termini.

- Si l'acte impugnat no posava fi a la via administrativa, no era executiu, però si s'interposava un recurs d'alçada contra la resolució sancionadora i no era resolt, atès que l'acte no havia adquirit fermesa, en puritat i segons la lletra de la llei no s'iniciava el termini de prescripció de la sanció. El Tribunal Suprem havia fixat doctrina legal a aquest respecte en les sentències de [22 de setembre de 2009](#) i de [15 de desembre de 2014](#), i assenyalava en la primera que:

"[...] 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 de ese recurso de alzada. [...] 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".

Per arribar a aquesta conclusió, el Tribunal Suprem afirma que en via de recurs ja no s'està exercint la potestat sancionadora sinó que s'està revisant l'acte, raó per la qual no són traslladables a la fase de revisió els paràmetres que durant la fase sancionadora haurien determinat la prescripció de la sanció. Sotmesa la qüestió al Tribunal Constitucional, en la Sentència [37/2012, de 19 de març](#), tot i que va considerar que es tractava d'una qüestió de legalitat ordinària sense rellevància constitucional, va indicar que la doctrina legal establerta pel Tribunal Suprem en aquesta matèria no s'oposava a la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional, i que no correspon al Tribunal Constitucional decidir, quan són possibles, dins de la Constitució, diverses interpretacions judicials de la legalitat ordinària, quina és la interpretació preferible.

La conseqüència d'aquesta doctrina jurisprudència era que, si no es resolvia el recurs d'alçada presentat contra una resolució sancionadora, aquesta no adquiria fermesa i no s'iniciava el termini de prescripció de la sanció, per molt que es retardés l'Administració a acomplir el deure de resoldre el recurs administratiu.

La Llei 40/2015 aborda la problemàtica establint que, en cas de desestimació presumpta del recurs d'alçada interposat contra la resolució per la qual s'imposa la sanció, el termini de prescripció de la sanció es comença a comptar des de l'endemà del dia en què finalitzi el termini establert legalment per resoldre el recurs esmentat (art. 30.3, 3r paràgraf). Òbviament, aquesta nova regulació legal desplaça el criteri jurisprudencial que es fonamentava en una normativa ja derogada.

Però, el que ha estat la solució per a una situació materialment injusta nascuda a l'empara de la legislació anterior, ha donat pas a un altre problema que, en aquesta ocasió, afecta les resolucions sancionadores que posen fi a la via administrativa i que han estat objecte d'un recurs de reposició. La Llei 40/2015 vincula l'inici del termini de prescripció de la sanció al moment en què la resolució és executiva (art. 30.3), i, per la seva part, la Llei 39/2015 condiona dita executivitat al fet que no càpiga cap recurs ordinari en via administrativa contra la resolució sancionadora (art. 90.3). Si es presenta un recurs d'alçada contra la resolució sancionadora, mentre aquell no sigui resolt la resolució no és executiva i, a més a més, s'inicia el termini de prescripció de la sanció a partir de l'endemà del dia en què finalitzi el termini legal per resoldre l'esmentat recurs.

Però la Llei no associa el mateix efecte a la no resolució del recurs de reposició, de manera que amb la nova normativa es pot produir amb relació al recurs de reposició en matèria sancionadora una situació molt semblant a la que provocava la normativa anterior respecte al silenci administratiu en el recurs d'alçada contra resolucions sancionadores, ja que, si bé la resolució sancionadora impugnada en reposició sense que es resolgui el recurs no és executiva, tampoc assoleix l'estat que la llei estableix perquè comenci a córrer el termini de prescripció de la sanció, que és precisament que sigui executiva.

És evident que aquest efecte no ha estat volgut pel legislador, doncs no té cap sentit que ara es reproduïxi en seu de recurs de reposició la situació injusta que abans es plantejava amb el recurs d'alçada, i més quan el legislador ha volgut ajustar el règim de l'executivitat de les sancions a la doctrina del Tribunal Constitucional iniciada a partir de la Sentència [66/1984, de 6 de juny](#), que estableix que les sancions administratives no són executives mentre no recaigui un pronunciament judicial a aquest respecte, com assenyala l'article 90.3 de la Llei 39/2015.

Probablement es tracta d'una redacció defectuosa del precepte, que ha omès traslladar els efectes del silenci administratiu en el recurs d'alçada al recurs de reposició. Sigui com sigui, la literalitat de l'últim paràgraf de l'article 30.3 de la Llei 40/2015 no deixa marge per a dubtes: *inclusio unius, excludit alterius*, si la norma cita literalment el fet a què va destinada resten exclosos de la seva aplicació els fets no citats. Ara bé, no es pot descartar una aplicació analògica del que estableix el precepte citat al supòsit que planteja la no resolució del recurs de reposició en matèria sancionadora, amb el qual guarda una evident identitat de raó (art. 4.1 del Codi civil).

Recordem que l'aplicació analògica en matèria sancionadora no està terminantment prohibida, i que la mateixa Llei 40/2015 restringeix aquesta prohibició a les normes definidores d'infraccions i sancions, entre les quals, és evident, no es troben les que defineixen els terminis de la prescripció de les sancions. És coneguda també la doctrina del Tribunal Constitucional, recollida en la Sentència [12/2018, de 8 de febrer](#), que proscriu l'aplicació analògica de les normes sancionadores *in malam partem*, és a dir, en contra de la persona afectada.

Restem en espera que els tribunals es pronunciïn sobre aquest aspecte, o d'un aclariment del legislador.



## **Pablo Herráez Vilas**

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia