

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065517

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 649/2021, de 6 de mayo de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 2329/2020

SUMARIO:**Sanciones. Prescripción de infracciones por paralización superior a un mes del procedimiento. Reinicio del plazo de prescripción de la infracción, excluyendo del cómputo el plazo mensual de paralización.**

La cuestión que presenta **interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia** consiste en determinar si, para que opere la prescripción de las infracciones -una vez transcurrido más de un mes de paralización del procedimiento sancionador no imputable al responsable, ex art. 132 de la Ley 30/1992, actual art. 30 de la Ley 40/2015-, ha de reiniciarse el cómputo del plazo en su total extensión o, por el contrario, ha de detraerse del mismo el plazo mensual ya transcurrido.

Debemos tomar como punto de partida la exigencia de que toda sanción que pretenda imponer la Administración, exige la tramitación del procedimiento administrativo sancionador correspondiente. Teniendo en cuenta esa vinculación entre infracción-sanción y procedimiento, es obligada la interdependencia de tales instituciones a los efectos de la prescripción de las infracciones administrativas. La prescripción, que es una exigencia de toda tipificación sancionadora (tanto penal como administrativa), se basa en el mero transcurso del tiempo, computado desde la comisión del hecho típico hasta que se impone la sanción procedente. Ahora bien, si para ello es necesaria la tramitación del procedimiento, se impone determinar el régimen del tiempo necesario para su tramitación. La solución dada por el Legislador a esa circunstancia es recurrir a las dos instituciones tradicionales de la teoría general del Derecho, **la prescripción y la caducidad**, que inciden en ese devenir en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones. La caducidad lo es del procedimiento sancionador y adquiere una especial trascendencia en el régimen de la prescripción de las infracciones. Pese a dicha relevancia, nuestro Derecho no establecía ninguna regulación de la caducidad hasta la Ley 30/1992, que por primera vez estableció los efectos de la demora en la tramitación del procedimiento sancionador, obligando a la Administración a no eternizar su tramitación. Se evitaba con ello generar inquietud en los ciudadanos, que solo podrían verse excluidos de una eventual sanción por la institución de la prescripción, con la contradicción que suponía que la mera apertura del procedimiento sancionador, dejaban en suspenso el plazo de prescripción. Es decir, de hecho, la Administración, por la mera apertura del procedimiento sancionador, se garantizaba que quedaba en suspenso la prescripción de las infracciones. Frente a la caducidad, la prescripción lo es de la infracción o, en su caso, de la sanción ya impuesta, y sí ha tenido una regulación más o menos completa en nuestras normas de procedimiento administrativos, con mayor rigor ya desde la mencionada Ley de 1992.

No ha querido el Legislador limitar la diligencia en la tramitación de los procedimientos sancionadores a la caducidad del procedimiento, sino que en pro de garantizar dicha diligencia, se establece la **regla especial, contenida en el párrafo segundo del artículo 132.2º de la Ley de 1992**, reproducida en el artículo 30.2º de la vigente de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicha regla, en realidad, se impone al margen de la caducidad del procedimiento, es decir, nada tiene que ver con dicha caducidad, aun cuando recuerde sus efectos, porque se aplica a procedimientos sancionadores sin que rebase el plazo de caducidad; podría hablarse de una caducidad parcial. Lo que se contempla es una simple demora en la tramitación de dicho procedimiento, poniendo de manifiesto el Legislador que, si bien el procedimiento sancionador debe tramitarse en un periodo que se le impone normativamente a la Administración, no autoriza a que esta pueda, sin fundamento alguno, pretender un agotamiento de dichos plazos de manera arbitraria, sino que, con base en el principio de eficacia, exige esa diligencia por la vía indirecta del reinicio del plazo de prescripción. Si el reinicio de la prescripción se produce por la paralización de un mes, una primera interpretación lógica del precepto comporta que dicho mes debe quedar excluido del nuevo cómputo del plazo, porque lo que constituye la causa --la paralización--, no puede integrar el efecto ocasionado, es decir, el reinicio de la prescripción. Pero es que, además de ello, una interpretación gramatical del precepto lleva a esa misma conclusión, porque si lo que comporta que vuelva a transcurrir el plazo es, no toda paralización del procedimiento, sino la que se produzca «*durante más de un mes*»; es evidente que hasta que transcurra dicho plazo no hay reinicio alguno. Así pues, no es sino tras el transcurso del plazo mensual de paralización cuando se produce un reinicio del plazo de prescripción, en su integridad, que es lo propio del instituto de la prescripción. Es decir, la paralización del procedimiento hace volver a correr el plazo de prescripción en su integridad.

Conforme a lo razonado, la interpretación de los preceptos a que se refiere la cuestión casacional que se suscita en el presente recurso, ha de ser que **la paralización del procedimiento sancionador durante un plazo superior a un mes, reinicia el plazo de prescripción de la infracción, en cuyo cómputo queda excluido el mencionado plazo mensual de paralización.**

PRECEPTOS:

Código Civil, art. 3.
Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 92.3º y 132.
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 93.
Ley 39/2015 (LPACAP), arts.1 y 95.
Ley 40/2015 (LRJSP), arts. 25.1º y 30.

PONENTE:

Don Wenceslao Francisco Olea Godoy.

Magistrados:

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
Don FERNANDO ROMAN GARCIA
Don ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 649/2021

Fecha de sentencia: 06/05/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2329/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/04/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.ASTURIAS CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2329/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 649/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 6 de mayo de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2329/2020 interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado D. Manuel María Zorrilla Suárez contra la sentencia núm. 5/2020, de 16 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Oviedo), dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 189/2019, relativa a imposición de multa por la comisión de la infracción prevista en el art. 116.3 g) de la Ley de Aguas calificada como leve. Ha comparecido como parte recurrida la entidad EDP ESPAÑA, S.A. representada por el Procurador D. Pablo Hernaiz Pascual, bajo la dirección letrada de D.^a Beatriz Valle Falcato.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias dictó sentencia con fecha 16 de enero de 2020, estimando el Procedimiento Ordinario nº 189/2019 interpuesto por la mercantil EDP ESPAÑA S.A frente a la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico de fecha 26 de diciembre de 2018, en virtud de la cual se le imponía sanción pecuniaria como responsable de una infracción prevista en el art. 116.3.g) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, RDLeg. 1/2001, de 20 de julio, calificada como leve, sanción que resultó anulada.

Segundo. El recurso de casación promovido por la parte.-

El Abogado del Estado, en la representación legal que ostenta de la Administración General del Estado, preparó recurso de casación contra la referida sentencia a través de escrito en el que, tras justificar la concurrencia de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, identificó como normas infringidas el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), aplicada racione temporis, así como su equivalente en vigor, artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Argumentó que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia conforme a los siguientes supuestos: Arts. 88.2.a), 88.2.c) y 88.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

Tercero. Admisión del recurso.-

Mediante auto de 11 de marzo de 2020, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 20 de julio de 2020, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 2329/2020 preparado por la Abogacía del Estado, en la representación procesal por ley atribuida, frente a la sentencia de a Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias -16 de enero de 2020-, estimatoria del Procedimiento Ordinario nº 189/2019 interpuesto por la mercantil EDP ESPAÑA S.A frente a la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico de fecha 26 de diciembre de 2018, en virtud de la cual se le imponía sanción pecuniaria como responsable de una infracción prevista en el art. 116.3.g) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, RDLeg. 1/2001, de 20 de julio, calificada como leve, sanción que resultó anulada.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

Si para que opere la prescripción de las infracciones -una vez transcurrido más de un mes de paralización del procedimiento sancionador no imputable al responsable- ha de reiniciarse el cómputo del plazo en su total extensión o, por el contrario, ha de detrarse del mismo el plazo mensual ya transcurrido.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes:

- artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y su equivalente en vigor, artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.>>

Cuarto. Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por el Sr. Abogado del Estado con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico: <<que teniendo por presentado este escrito y por interpuesto el recurso de casación, previos los trámites oportunos, dicte sentencia por la que estime el recurso revocando la sentencia recurrida. Con imposición de costas.>>

Quinto. Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición a EDP ESPAÑA, S.A. presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<Que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tenga por preparado en tiempo y forma OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN formulado por el Abogado del Estado, y en virtud de cuanto en él se expresa, y previos los trámites pertinentes declare la inadmisión del presente recurso de casación, subsidiariamente, acuerde la desestimación del mismo, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrente.>>

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 27 de abril de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto del recurso y fundamentos.

Se interpone el presente recurso de casación 2329/2020 por la Administración General del Estado, contra la sentencia 5/2020, de 16 de febrero, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso 189/2019, que había sido promovido por la mercantil "EDP España, S.A.", en impugnación de la resolución de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de 26 de diciembre de 2018 (expediente S/33/0093/14), por la que, desestimando el recurso de reposición y confirmando otra anterior, le imponía una sanción de multa en cuantía de 3.000 €, por la comisión de una infracción leve en materia de dominio público hidráulico.

La sentencia de instancia estima el mencionado recurso, anula la resolución impugnada y deja sin efecto la sanción impuesta. Los argumentos que se contienen en la sentencia recurrida para la decisión adoptada se contienen, en lo que trasciende al presente recurso, en los fundamentos segundo y tercero, en los que se declara:

"[...] En el examen de las cuestiones planteadas es preciso partir de los siguientes hechos que constan reflejados en el expediente administrativo:

"1º/ En fecha 19 de marzo de 2014 se levanta Acta de denuncia por la Guardia Civil (SEPRONA) por "modificación anormal del cauce del río Narcea a la salida de la Central Hidráulica de la Florida sita en Pilotuerto (Tineo)".

"2º/ El 30 de junio de 2014 se acuerda la incoación del expediente sancionador por "incumplimiento de la condición 6ª de las establecidas en la concesión H/33/03218 al no respetar los caudales destinados a usos comunes en la presa La Florida". Dicho Acuerdo así como el correlativo pliego de cargos calificando la infracción como leve (folio 74) es notificado a la hoy recurrente el 14-7-2014 (folio 75).

"3º/ Se presenta escrito de alegaciones al pliego de cargos el 25-7-2014 (folio 87).

"4º/ La propuesta de resolución, sin datar, tiene fecha de salida el 3-2-2015 y es notificada al interesado el 18-2-2015 (folio 97). En ella se hace constar como hechos probados: "Incumplimiento del régimen de explotación de la concesión H/33/03218 otorgada por este Organismo de cuenca con fecha 3 de agosto de 1964 para aprovechamiento del río Narcea y sus afluentes, al no respetar los caudales mínimos ecológicos en la presa La Florida, en Pilotuerto en el término municipal de Tineo (Asturias)". Frente a la misma se presenta nuevo escrito de alegaciones el 15-3-2015 (folios 98 ss.).

"5º/ En fecha 18-6-2015 se dicta la Resolución sancionadora que es notificada a HC Energía el 22-6-2015 (folio 182). Contra su contenido se presenta recurso de reposición el 21-7-2015 que es desestimado por la Resolución de fecha 26-12-2018, notificada el 4-1-2019.

[...] Sentado lo anterior y en aras a una ordenada resolución de las cuestiones planteadas, preciso resulta resolver las cuestiones referidas a la caducidad del expediente y a la prescripción de la infracción, priorizando esta última en la medida en que la misma tiene un carácter sustantivo y produce efectos extintivos en relación con las facultades sancionadoras que pueden ejercitarse. En efecto, a diferencia de la prescripción, la caducidad es una categoría procedimental que no nace sino cuando hay un expediente en marcha tratándose de dos instituciones cuyas diferencias se observan muy claramente en el marco del derecho administrativo sancionador en la medida en que la existencia de un supuesto de caducidad sólo extingue la potestad sancionadora en el ámbito del expediente en el que es apreciada, sin anular la posibilidad de imponer sanción en otro expediente, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo de prescripción.

"Hecha esta diferenciación es cierto, como alega la Abogacía del Estado, que no cabe invocar la prescripción de la infracción haciendo referencia únicamente al tiempo de tramitación del expediente pues si en el mismo no han existido interrupciones por plazo superior al establecido, la prescripción no puede actuar. El artículo 132 de la Ley 30/92, aplicable *ratione temporis* (aunque los mismo plazos establece el art 30 de la Ley 40/2015) fija el plazo de prescripción de seis meses para las infracciones leves como la que es objeto del expediente. Respecto a su cómputo dispone que se iniciará "el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizados durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable".

"En el caso examinado no media plazo superior a seis meses desde la comisión de la infracción, el 19-3-2014, hasta la notificación del acuerdo de incoación del expediente el 14-7-2014. Ahora bien, sí se advierte con posterioridad la paralización del expediente sancionador por plazo superior al indicado pues desde la presentación del alegaciones al pliego de cargos (25-7-2014) hasta la notificación de la propuesta de resolución (18-2-2015) no existe tramitación alguna y, es más, la misma propuesta se remite sin datar constando únicamente su fecha de registro de salida el 16-2-2015.

"En la medida en que el expediente estuvo paralizado más de seis meses por causa ajena al recurrente y siendo dicho plazo el aplicable a la infracción por la que el mismo se instruyó desde su inicio, no cabe sino apreciar el motivo de impugnación con la consecuente anulación de la sanción impuesta."

A la vista de la argumentación reseñada y la decisión adoptada por el Tribunal Territorial, interpone la Abogacía del Estado el presente recurso de casación, que fue admitido a trámite por auto de la Sección Primera de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de julio de 2020, en el que se delimita como cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, determinar "S[s]i para que opere la prescripción de las infracciones -una vez transcurrido más de un mes de paralización del procedimiento sancionador no imputable al responsable- ha de reiniciarse el cómputo del plazo en su total extensión o, por el contrario, ha de detraerse del mismo el plazo mensual ya transcurrido."

Para el examen de la mencionada cuestión se dispone que deben ser objeto de interpretación, entre otros que se consideren procedentes, el artículo 132 de la Ley 30/1992, vigente al momento de autos, al que le ha sustituido el artículo 30 de la actual de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

En la fundamentación del recurso, se aduce por la defensa de la Administración General en su escrito de interposición, que la sentencia recurrida vulnera lo establecido en el mencionado precepto, por cuanto se considera que la suspensión del plazo de prescripción de las infracciones, por paralización del procedimiento sancionador por un tiempo superior a un mes, debe excluir ese plazo mensual de aquel cómputo, de donde la prescripción de la infracción no se habría producido en el caso de autos. Se afirma en este sentido que la interpretación que se hace por el Tribunal de instancia en el presente proceso es contraria a lo interpretado por otros Tribunales Territoriales, terminando por suplicar que se fije como interpretación la propuesta y, conforme a ello, estimar la casación y desestimar el recurso contencioso-administrativo inicialmente interpuesto por la mercantil sancionada, confirmando la resolución sancionadora originariamente impugnada.

Ha comparecido en el recurso la mercantil originariamente recurrente, que suplica la confirmación de la sentencia de instancia, con la desestimación del recurso de casación, si bien se aduce, con carácter previo, la inadmisibilidad del presente recurso de casación, declaración que ahora ya resulta improcedente, toda vez que el auto de admisión no puede ser cuestionado en este momento procesal. De manera subsidiaria a la desestimación del recurso en base a los argumentos que se contienen en la sentencia de instancia, se aduce que, caso de estimarse el mismo, habida cuenta que la Sala de instancia no entró a examinar el fondo del debate suscitado en la demanda inicial del proceso, en orden a la legalidad de la infracción sancionada, se suplica que por esta Sala, en su caso, se examine dicha legalidad, conforme a lo razonado en sus alegaciones, expuestas en la demanda y reiteradas en su escrito de oposición al presente recurso.

Segundo. *Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.*

Como ha de concluirse de lo ya expuesto, el debate de autos se centra en determinar el cómputo del plazo de prescripción de las infracciones administrativas. Más concretamente, en determinar el régimen de la prescripción por paralización del procedimiento sancionador.

Suscitado el debate en la forma expuesta, es obligado comenzar por señalar que tanto la caducidad como la prescripción, si bien son instituciones que toman en consideración el mero hecho del paso del tiempo, es lo cierto que su naturaleza, régimen jurídico y efectos son bien diferentes.

Para una aproximación a esa vinculación entre una y otra institución debemos tomar como punto de partida la exigencia de que toda sanción que pretenda imponer la Administración, exige la tramitación del procedimiento administrativo sancionador correspondiente. En efecto, para la imposición de cualquier sanción por la Administración es una obligación ineludible la tramitación del procedimiento administrativo sancionador. Dicho procedimiento tiene por finalidad la constatación, en su caso, de la acción tipificada como infracción administrativa por norma con rango de Ley --sin perjuicio de su complemento reglamentario-- y la imposición al infractor, en su caso, de la sanción prevista en dicha norma. Que ello es así --sin perjuicio de las razones, ahora innecesario de exponer, de su exigencia a nivel de derechos fundamentales basadas en la aplicación al ámbito sancionador de los principios del Derecho Penal, con matices, por ser ambos manifestación del ius puniendi del Estado--; lo ponía de manifiesto de manera taxativa el artículo 134 de la Ley 30/1992, aplicable al caso de autos, cuando declaraba de manera imperativa que " el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido... En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento." Tal exigencia aparece ahora recogida tanto en el artículo 25.1º de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, como en el artículo primero de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Teniendo en cuenta esa vinculación entre infracción-sanción y procedimiento, es obligada la interdependencia de tales instituciones a los efectos de la prescripción de las infracciones administrativas. La prescripción, que es una exigencia de toda tipificación sancionadora (tanto penal como administrativa), se basa en el mero transcurso del tiempo, computado desde la comisión del hecho típico hasta que se impone la sanción procedente. Ahora bien, si para ello es necesaria la tramitación del procedimiento, se impone determinar el régimen del tiempo necesario para su tramitación. La solución dada por el Legislador a esa circunstancia es recurrir a las dos instituciones tradicionales de la teoría general del Derecho, la prescripción y la caducidad, que inciden en ese devenir en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones.

En efecto, la regla básica se contenía en el artículo 132 de la Ley de 1992 (ahora reproducido en el artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) en el que, tras reconocer la exigencia de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, establecía que "E[e]l plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido." Sin embargo, de manera inmediata, establece el precepto que " interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador." La norma es plenamente lógica a la vista de que el procedimiento es necesario para sancionar la infracción.

Ahora bien, sobre esa regla básica deben incidir, como veremos, las instituciones de la prescripción de la infracción y la caducidad del procedimiento. Y así, la caducidad lo es del procedimiento sancionador y adquiere una especial trascendencia en el régimen de la prescripción de las infracciones. Pese a dicha relevancia, nuestro Derecho no establecía ninguna regulación de la caducidad hasta la Ley 30/1992, que por primera vez estableció los efectos de la demora en la tramitación del procedimiento sancionador, obligando a la Administración a no eternizar su tramitación. Se evitaba con ello generar inquietud en los ciudadanos, que solo podrían verse excluidos de una eventual sanción por la institución de la prescripción, con la contradicción que suponía que la mera apertura del procedimiento sancionador, dejaban en suspenso el plazo de prescripción. Es decir, de hecho, la Administración, por la mera apertura del procedimiento sancionador, se garantizaba que quedaba en suspenso la prescripción de las infracciones.

Frente a la caducidad, la prescripción lo es de la infracción o, en su caso, de la sanción ya impuesta, y sí ha tenido una regulación más o menos completa en nuestras normas de procedimiento administrativos, con mayor rigor ya desde la mencionada Ley de 1992.

Ahora bien, pese a ese plano diferencial de ambas instituciones, están íntimamente vinculadas y no pueden contemplarse de manera independiente. En efecto, la obligada suspensión de la prescripción por la iniciación del procedimiento sancionador, no puede comportar, como sucedía normativamente antes de la mencionada Ley de 1992, que una vez iniciado el procedimiento sancionador, la Administración, en cuanto que ostenta la potestad sancionadora, pueda demorar de manera arbitraria la tramitación del procedimiento, dejando en suspenso el plazo de prescripción de la infracción, sino que ha de asignársele un plazo para dicha tramitación y es ahí donde entra en juego la institución de la caducidad.

Los efectos de la caducidad del procedimiento, en el devenir de la prescripción de la infracción, comporta que, si el procedimiento se demora, hasta dictar la resolución que le ponga fin, más del plazo establecido en la norma, debe declararse la caducidad del mismo. Lo relevante es que esa declaración comporta que el plazo de prescripción, que había quedado suspendido con la incoación del procedimiento, se alza y el procedimiento declarado caducado no ha supuesto interrupción alguna de la prescripción de la infracción; es decir, no se ha paralizado el plazo de la prescripción de la infracción, que se computa, ininterrumpidamente, desde la ejecución del hecho típico. Como declaraba el artículo 92.3º de la Ley de 1992 (actual artículo 95 de la actual Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), " los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción."

Ahora bien, en cuanto que la caducidad lo es del procedimiento --referido al aspecto formal de la potestad sancionadora--, dejando indemne el aspecto material, caso de que, pese a tal caducidad y exclusión de la suspensión del plazo de prescripción, no se haya ganado la prescripción; dicha potestad sancionadora puede y debe ser reiterada por la Administración, mediante la apertura de un nuevo procedimiento que, a su vez, comportará una nueva --en realidad, inicial-- suspensión de la prescripción. Así lo autoriza el artículo 95.3º de la vigente Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No ha querido el Legislador limitar la diligencia en la tramitación de los procedimientos sancionadores a la caducidad del procedimiento, sino que en pro de garantizar dicha diligencia, se establece la regla especial, contenida en el párrafo segundo del artículo 132.2º de la Ley de 1992, a que se refiere el auto de admisión, ahora reproducida en el artículo 30.2º de la vigente de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicha regla, en realidad, como veremos, se impone al margen de la caducidad del procedimiento, es decir, nada tiene que ver con dicha caducidad, aun cuando recuerde sus efectos, porque se aplica a procedimientos sancionadores sin que rebase el plazo de caducidad, podría hablarse de una caducidad parcial. Lo que se contempla es una simple demora en la tramitación de dicho procedimiento, poniendo de manifiesto el Legislador que, si bien el procedimiento sancionador debe tramitarse en un periodo prudencial, que se le impone normativamente a la Administración, no autoriza a que la Administración pueda, sin fundamento alguno, pretender un agotamiento de dichos plazos de manera arbitraria, sino que, en base del principio de eficacia que se impone a todo actuar administrativo, también en la tramitación de los procedimientos, exige esa diligencia por la vía indirecta del reinicio del plazo de prescripción.

En ese sentido y con independencia del plazo concedido para la tramitación del procedimiento, se dispone en el mencionado precepto que, si éste " estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable", se reanuda " el plazo de prescripción". Como se dijo, la finalidad de la norma es garantizar a los presuntos responsables, no solo que la Administración ha de tramitar el procedimiento para imponerle una sanción y que éste ha de tramitarse en el plazo señalado, sino que, sin perjuicio de ello, la Administración ha de tramitar el procedimiento con la suficiente diligencia, no demorando los trámites más allá de lo necesario, aunque no esté en cuestión el plazo para la tramitación.

Lo expuesto nos sitúa en el debate que se suscita en este recurso de casación porque, sin perjuicio de que en la sentencia de instancia no se hace un razonamiento completo al respecto, si es cierto que las conclusiones a que llega la Sala sentenciadora, parte de la aceptación implícita de que en el reinicio de la prescripción por paralización del procedimiento, debe incluirse el plazo mensual. Solo sobre esa premisa podría concluirse que se produce la prescripción de la infracción de autos --con plazo de seis meses--, por una paralización del procedimiento de julio a febrero, como ya vimos en la transcripción de la sentencia. Por el contrario, no se habría ganado la

prescripción de la infracción si se hubiese descontado de dicho cómputo el mes de paralización --de agosto a febrero--, que es el fundamento del recurso de la Administración.

Suscitado el debate en la forma expuesta, deberá tomarse en consideración que si el reinicio de la prescripción se produce por la paralización de un mes, una primera interpretación lógica del precepto comporta que dicho mes debe quedar excluido del nuevo cómputo del plazo, porque lo que constituye la causa --la paralización--, no puede integrar el efecto ocasionado, es decir, el reinicio de la prescripción. Pero es que, además de ello, una interpretación gramatical del precepto, que es el primer criterio interpretativo que aconseja el artículo 3 del Código Civil, lleva a esa misma conclusión, porque si lo que comporta que vuelva a transcurrir el plazo es, no toda paralización del procedimiento, sino la que se produzca " durante más de un mes"; es evidente que hasta que transcurra dicho plazo no hay reinicio alguno.

Así pues, no es sino tras el transcurso del mencionado plazo mensual de paralización cuando se produce un reinicio del plazo de prescripción, en su integridad, que es lo propio del instituto de la prescripción. Es decir, la paralización del procedimiento hace volver a correr el plazo de prescripción en su integridad, como recuerda la sentencia de 9 de febrero de 2015, dictada en el recurso de casación 5262/2011 (ECLI:ES:TS:2015:342) para el antes mencionado artículo 132 de la Ley de 1992 y pone de manifiesto con mayor claridad el actual artículo 30 de la Ley de 2015 que expresamente se refiere a volver (" volviendo") " a transcurrir el plazo".

Tercero. *Respuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.*

Conforme a lo razonado en el fundamento anterior, la interpretación de los preceptos a que se refiere la cuestión casacional que se suscita en el presente recurso, ha de ser que la paralización del procedimiento sancionador durante un plazo superior a un mes, reinicia el plazo de prescripción de la infracción, en cuyo cómputo queda excluido el mencionado plazo mensual de paralización.

Cuarto. *Examen de la pretensión accionada en el proceso.*

Conforme al orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de nuestra Ley procesal, debemos proceder ahora a examinar las pretensiones accionadas en el proceso, tomando en consideración lo concluido en el anterior fundamento, lo cual, como veremos, no deja de ofrecer serios reparos formales, a la vista de la posición de las partes.

En efecto, ya de entrada y conforme a lo que se ha razonado en los anteriores fundamentos, la petición que la defensa de la Administración recurrente suplica en el recurso de casación debe ser acogida.

En efecto, conforme resulta de los razonamientos de la Sala de instancia, ya reseñados en la transcripción de la sentencia, en el caso de autos se declara prescrita la infracción imputada a lo mercantil originaria recurrente, porque el plazo de seis meses se habría producido entre el trámite de presentación de contestación al pliego de cargo, el día 25 de julio de 2014, y el subsiguiente trámite de fecha de salida --no consta la fecha en que se dictó-- de la propuesta de resolución, que tiene lugar el día 3 de febrero de 2015, concluyendo la sentencia de instancia que había transcurrido el mencionado plazo de los seis meses. Ahora bien, para que fuera así debería computarse el plazo desde aquella presentación y el subsiguiente trámite de remisión de la propuesta --los seis meses, así computados, se produciría el día 25 de enero--, cuando, conforme antes hemos concluido, dicho plazo no se reinicia sino desde que transcurrió el mes de paralización, es decir, desde el día 25 de agosto, por lo que los mencionados seis meses no se habrían producido sino hasta ese mismo día del mes de febrero siguientes, por lo que, habiéndose dictado el trámite subsiguiente --notificación de la propuesta de resolución-- el día 18 de dicho mes, no se habría producido la prescripción de la infracción.

Ello comporta la estimación del recurso, casar la sentencia de instancia y dictar otra en sustitución en la que se desestime la prescripción de la infracción que se opuso por la originaria recurrente.

Sin embargo, no están resueltas todas las cuestiones que el presente recurso suscita. Como ya dijimos, la defensa de la mercantil sancionada, en prevención de que este recurso de casación pudiera ser estimado en lo que cuestionaba la Abogacía del Estado; trae al debate casacional toda la argumentación que, como motivos subsidiarios a la prescripción, había alegado en su demanda contra de la legalidad de la resolución sancionadora impugnada. Tales cuestiones no fueron examinadas por la sentencia de instancia porque, estimándose que concurría la prescripción, se consideró innecesario examinar esas otras cuestiones que estaban referidas a los presupuestos de la infracción. En suma, termina por suplicar que nos pronunciemos sobre las cuestiones materiales que se invocaron en la demanda en contra de la legalidad del objeto del recurso.

Suscitado el debate en tales términos, debe ser punto de partida el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a cuyo tenor, una vez fijada la interpretación de las normas a que se refiere la cuestión casacional objetiva delimitada en el auto de admisión, este Tribunal Supremo " resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso", si bien " con arreglo" a la interpretación que se fije al examinar dicha cuestión.

El precepto no ha dejado de ofrecer serios problemas de interpretación, a la luz de la propia naturaleza del actual recurso de casación, en el que prima " su función nomofiláctica... [para que] no se convierta en una tercera instancia... [sino] como instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho..."; como declaraba la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2015, que introdujo la reforma. Es decir, si bien el Legislador, al configurar la nueva casación, no desconoce su finalidad procesal de ejercicio de pretensiones, es lo cierto que opta por primar esa función de unificación en la interpretación de la norma, hasta tal punto que al delimitar su admisión, que se configura como una fase relevante en su tramitación, no solo vincula los motivos a la existencia de esa disparidad o ausencia en la interpretación de los preceptos legales, sino que expresamente exige en el artículo 93 mencionado un orden de los pronunciamientos en las sentencias dictadas en casación que comporta esa primacía, porque, en primer lugar, ha de fijarse la interpretación delimitada en el auto de admisión y, solo después, en su caso, y conforme a lo decidido al respecto, se procederá al examen de las pretensiones aducidas en el proceso. Y si bien es cierto que la vinculación de esa referencia "al proceso" para delimitar las pretensiones, podría interpretarse que la declaración, una vez estimada la casación, deberá pronunciarse respecto de las pretensiones accionadas tanto en la instancia como en casación, es lo cierto que el precepto no arroja la claridad que imponía el anterior artículo 95 de la Ley procesal, y la interpretación que se venía haciendo por este Tribunal Supremo, en que se procedía a dictar una nueva sentencia, previa anulación, en su caso, de la recurrida, actuando como Tribunal de instancia.

Es cierto que esta Sala, en la cuestión que se suscita, ha dictado sentencias en las que ha procedido a dictar nueva sentencia, en sustitución de la anulada en el recurso de casación. Ahora bien, concurren circunstancias en el presente caso que desaconsejan dicha opción. En primer lugar, por el hecho de que, habiendo comparecido en casación la sociedad sancionada en la posición de parte recurrida --no cabría otra posición a la vista de la decisión de instancia--, no le era dable ejercitar pretensión alguna en esta vía y las pretensiones que se suplican en el escrito de oposición al recurso no podrían tener más alcance que esa, la mera oposición al recurso. Y ello supone, en estrictos términos de congruencia, que la parte recurrente, la Abogacía del Estado, no puede verse sorprendida con una decisión que no había sido suplicada en este recurso que se inicia a su instancia y con el objeto que suplicó en la preparación e interposición del recurso. Se suma a lo anterior, de por sí suficiente para la solución que se propone, el hecho de que todo el debate que queda por resolver, a la vista de lo alegado en la demanda y reproducido ahora en el escrito de oposición al recurso de casación, está referido a una cuestión de no poca complejidad desde el punto de vista sustantivo --afectación de los caudales ecológicos a concesiones anterior a su determinación-- que aconsejan una depuración en la instancia, como habría sido procedente, a la vista de la plenitud de conocimiento del Tribunal territorial, dando oportunidad que, en su caso, pueda suscitarse en vía de recurso de casación. Y es esa la solución más acorde al derecho fundamental a la tutela, conforme al cual, no puede alterarse los términos del debate en el recurso de casación, pero tampoco puede dejarse sin dar respuesta oportuna a las alegaciones que se hicieron por la recurrente a la legalidad de la resolución impugnada que fueron omitidas en la sentencia de instancia.

Así pues, procede la remisión de las actuaciones al Tribunal de instancia para que, rechazada la prescripción, con libertad de criterio proceda a examinar dicha resolución conforme a los restantes motivos aducidos en el proceso por la mercantil originariamente demandante.

Quinto. Costas procesales.-

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso de casación, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. Y en relación de las costas de la instancia, la anulación de la sentencia deja sin efectos la condena impuesta en la sentencia recurrida, sin perjuicio de lo que en definitiva proceda en ejecución de esta sentencia.

FALLO

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

Primero.

La respuesta a la cuestión que se suscita como de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es la que se recoge en el fundamento tercero de esta sentencia.

Segundo.

Ha lugar al presente recurso de casación 2329/2020, interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia 5/2020, de 16 de febrero, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso 189/2019, mencionada en el primer fundamento.

Tercero.

En su consecuencia, se anula la mencionada sentencia, que se declara sin valor ni efecto alguno.

Cuarto.

Remítanse las actuaciones al Tribunal de instancia para que proceda a dictar nueva sentencia, conforme a lo concluido en el fundamento cuarto de esta sentencia.

Quinto.

No ha lugar a la concreta imposición de costas del presente recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.