

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº de Valladolid Procedimiento Abreviado nº 70/2013 Sentencia nº 20

-7 FEB. 2014

#### **SENTENCIA**

En Valladolid, a 3 de Febrero de 2014,

Vistos por la Ilma. Doña Sara Villarreal Narganes, Juez del Juzgado de lo Contencioso núm. 1 de los de Valladolid y su provincia, el recurso contencioso administrativo seguido en este Juzgado con el número 70/2013 (Procedimiento Abreviado) frente a la Resolución de fecha 13 de Enero de 2013 del Director General de Transportes de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se desestima el recurso de alzada presentado por la recurrente contra la Resolución de fecha de 2 de mayo de 2006 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valiadolid por la que se le impuso una multa de 4.601 euros como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave en materia de transporte terrestre, siendo parte en dicho recurso, como recurrente

representado y defendido por la Letrada Doña Mª Elena Llanos González y como demandada la CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, representada y asistida por la Letrada de sus servicios jurídicos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En fecha 19 de abril de 2013 fue turnado a este Juzgado demanda suscrita por la parte actora en la que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos terminaba suplicando que en su día se dictara sentencia por la que se acuerde la nulidad de la resolución recurrida y se revoque la misma, todo ello con imposición de costas a la Administración demandada.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la demanda fue reclamado el expediente administrativo y convocada a las partes para la celebración de la comparecencia prevista en la Ley, que tuvo lugar el 28 de enero de 2014.

**TERCERO.-** El día señalado compareció la parte actora y la Administración demandada oponiéndose a la demanda. Recibido el pleito a prueba se practicaron las pertinentes propuestas por las partes,- documental por reproducida-. En la fase de conclusiones las partes sostuvieron sus puntos de vista y solicitaron de este Juzgado se dictase una sentencia de conformidad con sus pretensiones.

**CUARTO.-** En la tramitación de este procedimiento se han cumplido todas las prescripciones legales.





#### **FUNDAMENTOS JURIDICOS**

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente procedimiento la impugnación por la recurrente de la Resolución de fecha 13 de Enero de 2013 del Director General de Transportes de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se desestima el recurso de alzada presentado por la recurrente contra la Resolución de fecha de 2 de mayo de 2006 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid por la que se le impuso una multa de 4.601 euros como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave en materia de transporte terrestre tipificada en el artículo 140.1.9 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Funda la recurrente su recurso: 1.- Prescripción de la infracción; 2.- Vulneración del Principio de Tipicidad; 3.- Vulneración del procedimiento legalmente establecido; 4.- Por último, vulneración del derecho a la Presunción de inocencia.

Frente a dicha pretensión se opone la Letrada de la Junta de Castilla y León sosteniendo la conformidad a derecho de la resolución impugnada y alegando, en síntesis, que no puede tenerse en cuenta a efectos de prescripción de la infracción y de la sanción, el tiempo para la resolución del recurso de alzada, debiendo desestimarse el resto de pretensiones planteadas por la parte demandante.

### SEGUNDO.- Prescripción de la infracción y de la sanción.

En cuanto a la prescripción de la infracción y de la sanción alegada por la parte demandante al amparo del Art. 132 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común deben realizarse las siguientes consideraciones.

Debe partirse de la premisa de que la duración máxima del procedimiento sancionador es de un año artículo 146.2 de la LOTT.

- 1.-La denuncia tiene lugar el 7 de junio de 2005 (Folio 1 del expediente).
- 2.- El 2 de diciembre de 2005 se dicta Acuerdo de incoación del expediente sancionador (Folio 2 del expediente).
- 3.-El 2 de mayo de dicta Resolución sancionadora que se notifica el 30 de mayo de 2006 (Folios 15 a 20 del expediente) y, por tanto, antes de que transcurra el plazo de un año para resolver.
- 4.- El 29 de junio de 2006 se interpone recurso de alzada (Folio 21 del expediente) que es resuelto el 26 de febrero de 2013 (Folios 32 a 36).
- El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en su Sentencia de 15 de febrero de 2013, RECURSO DE CASACIÓN Núm. 3378/2008, señala lo siguiente:
- "TERCERO. El recurso de casación debe prosperar, dado que sobre las dos cuestiones suscitadas -la prescripción de la infracción y de la sanción- existe doctrina legal en el sentido propugnado por el Abogado del Estado.





En efecto, sobre la **prescripción de las infracciones administrativas** por causa del transcurso del plazo para resolver los recursos administrativos nos hemos pronunciado en nuestra sentencia de 15 de diciembre de 2004, dictada en el recurso de casación en interés de la Ley n.º 97/2002, donde fijamos la siguiente doctrina legal: "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, sin poder extender la misma a la vía de recurso". Dicha conclusión se basó en los siguientes razonamientos (AAHH 9.º y 10.º):

"Noveno.- El ejercicio de la potestad sancionadora --y, en consecuencia, la prescripción de la misma derivada de la inacción o paralización administrativa-solo se produce en el ámbito del procedimiento establecido, materializado en un expediente sancionador, y que concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación. Con tal determinación concluye el ejercicio de la potestad sancionadora para la que la Administración se encuentra legalmente habilitada, debiendo la misma desarrollarse, con arreglo a unos determinados principios y garantías, y en un período de tiempo determinado cuyo incumplimiento puede dar lugar a la caducidad del procedimiento o a la prescripción de las infracciones perseguidas.

Por ello no resulta trasladable a la posterior vía de recurso, cuando el ejercicio de la potestad sancionadora ya ha concluido y se ha consumado, los parámetros temporales que en la vía sancionadora hubieran determinado la prescripción de la Infracción. En la posterior vía de recurso se ejercita por la Administración una potestad administrativa diferente, cual es la relativa a la revisión de la previa actuación administrativa y que se orienta no a persecución de la infracción ---propio de la potestad sancionadora--- sino a la comprobación de si el órgano inferior se ajustó ---formal y materialmente--- al ordenamiento jurídico en el ejercicio --- entonces, si--- de la potestad sancionadora.

Por ello, el ámbito propio de la prescripción es el del expediente sancionador que finaliza, culmina y se acaba con la resolución (y consiguiente notificación) sancionadora (de resultar la misma procedente), momento en el que se agota por parte de la Administración actuante el ejercicio de la potestad sancionadora. En consecuencia, la demora en la resolución expresa del recurso administrativo ---al margen de la posible exigencia de responsabilidades--- solo da lugar al silencio administrativo negativo o desestimatorio que habilita y permite la posterior revisión jurisdiccional, de conformidad con el artículo 115.2 LRJPA, en relación con el actual 43.2 in fine, que, a diferencia del antiguo (antes LMRJPA de 1999) 43.3.b, que se refería a los "recursos la administrativos", ahora menciona, para excluirlos del silencio positivo, a los "procedimientos de impugnación de actos y disposiciones". No cabe, pues, duda acerca de la distinta naturaleza y finalidad de ambos procedimientos (sancionador y de impugnación de actos y disposiciones), y de la diferente potestad administrativa que en cada uno de ellos se ejercita.



La interposición del recurso administrativo da lugar a un verdadero y distinto procedimiento administrativo, con autonomía y sustantividad propia que puede terminar de una forma normal (esto es, mediante una resolución expresa dictada por el órgano competente para resolverlo debidamente motivada) o de una forma ficticia, mediante el silencio administrativo, que cuenta ( artículo 43.3.2.º LRJPA ) con "los solos efectos de permitir a los interesados la



interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente". Este, pues, es el único efecto de la extemporaneidad en la resolución del recurso, sin que el legislador contemplara efecto alguno prescriptivo derivado de tal circunstancia.

...

Décimo.- Debe también rechazarse, con el Tribunal Constitucional, la apelación que en la sentencia se realiza, con apoyo en el artículo 3.1 del Código Civil, al principio de seguridad jurídica [...] Y esta misma jurisprudencia constitucional nos sirve de apoyo para rechazar la equiparación que se pretende, en este punto, entre las vías penal y administrativo sancionadora, queriendo aplicar a esta la prescripción que en aquella se proclama en vía de recurso jurisdiccional.

[...]

No resulta, pues, de recibo la equiparación que se pretende entre la alzada administrativa y los recursos penales de apelación o casación, pretendiendo extrapolar a aquella la prescripción para estos prevista. La diferencia entre el recurso administrativo y el recurso jurisdiccional es palmaria y no necesita muchas demostraciones dada su elementalidad: el recurso administrativo se interpone ante y se resuelve por la Administración Pública, que actúa, asumiendo la posición bifronte de juez y parte. A pesar de la procesalización que puede observar en los recursos administrativos, estos, sin embargo, difieren con los recursos jurisdiccionales, y, en concreto, con el contencioso-administrativo, que se interpone ante órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo, integrado en el Poder Judicial (artículos 9.4 y 24 de la Ley Orgánica 6/1985, de 7 de julio, del poder Judicial), participando como tal de todas las notas definitorias del mismo establecidas en el Título VI de la Constitución. En consecuencia, ni por su fundamento, ni por su naturaleza ni por los órganos ante los cuales se interponen, ni, en fin, por los efectos de su resolución, los recursos administrativos son equiparables a los jurisdiccionales, siendo claras y evidentes la diferencias de calificación, de competencia y de procedimiento. El recurso es, pues, un procedimiento administrativo proplamente tal, sujeto por ello a las mismas limitaciones que todos los de su género y al juego de toda una serie de principios que introducen forzosamente múltiples modulaciones en el esquema del proceso judicial tomado como modelo para su regulación positiva"

Por otra parte, acerca de la **prescripción de las sanciones** por las mismas razones, esto es, por la prolongación, más allá del plazo de resolución, de la pendencia del recurso administrativo interpuesto contra la resolución sancionadora, nos hemos pronunciado en sentencia de 22 de septiembre de 2008 (recurso de casación en interés de la Ley n.º 69/2005), en la que se fijó 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..." Esta conclusión se apoyó en las siguientes consideraciones (FJ 4.º):



"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".

CUARTO.- Las consideraciones jurídicas expuestas en ambas sentencias, y las conclusiones alcanzadas sobre la base de las mismas, deben ser mantenidas al no apreciarse razones que aconsejen su rectificación.

Sí conviene insistir en que el hecho de que se sobrepase el plazo establecido para la resolución del recurso de alzada no deja de surtir beneficios para el particular sancionado, desde el momento que la resolución sancionadora no puede ser ejecutada mientras no sea firme en vía administrativa, y esa firmeza sólo se adquiere y consolida a través de la resolución expresa del recurso; de manera que el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver en plazo perjudica más a la Administración que al administrado, al impedir a la Administración llevar a ejecución su resolución sancionadora mientras no resuelva expresamente el recurso.

Se nos dirá que la prolongación de la pendencia sobre la legalidad del Acuerdo sancionador, derivada de la falta de resolución del recurso de alzada, se revela incompatible con la seguridad jurídica; pero este reparo se diluye si se tiene en cuenta que el Ordenamiento jurídico-administrativo establece otra cláusula de salvaguardia para la posición jurídica y los intereses del particular sancionado (ya amparado en su esfera de derechos e intereses personales y patrimoniales por la imposibilidad de llevar a efecto la ejecución de la sanción mientras su recurso no sea resuelto), al permitirle poner fin, si le conviene, a esa situación de pendencia mediante la técnica del silencio negativo y la posibilidad de promover un recurso jurisdiccional frente a la desestimación presunta de su solicitud. En definitiva la utilización de dicho mecanismo permite al ciudadano eludir las consecuencias derivadas de la inactividad de la Administración.





Esta es, precisamente, una nota que diferencia cualitativamente la problemática de la prescripción de las infracciones y sanciones en el Orden Penal y en el Contencioso-Administrativo. En el contencioso-administrativo el ciudadano dispone de un remedio procesal para poner término a la prolongación de la pendencia sobre la legalidad de la sanción impuesta, que en el Penal no existe.

No ignoramos que la jurisprudencia ha dicho reiteradamente, en general y también en referencia específica al llamado silencio negativo, que nadie puede obtener beneficios de sus propios errores, omisiones e infracciones; pero hemos de insistir en que en casos como este que ahora nos ocupa el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver en plazo perjudica ante todo, a la propia Administración, mlentras que, por el contrario, el Ordenamiento Jurídico establece salvaguardias para el sancionado a fin de que de tal incumplimiento no deriven mayores perjuicios para él.

Opone a este razonamiento la parte recurrida en casación que la no ejecutividad de la sanción no le resulta inocua, desde el momento que desde el Acuerdo de incoación del expediente sancionador fue conminada a constituir y mantener una garantía a modo de medida provisional, con el consiguiente coste económico para ella, que se prolonga y aumenta en la medida que se dilata la resolución del recurso administrativo por encima del plazo establecido. Ahora bien, siempre queda a salvo el derecho de esta parte a promover las oportunas reclamaciones indemnizatorias en concepto de responsabilidad patrimonial por el sobrecoste económico derivado para ella de ese mantenimiento prolongado de la garantía más allá del plazo jurídicamente establecido para la resolución del recurso (posibilidad esta que apuntamos únicamente a efectos dialécticos y sin prejuzgar su efectiva prosperabilidad en este caso).

QUINTO.- Los argumentos que hemos dado y las conclusiones que hemos sostenido en los fundamentos anteriores se han visto respaldados por la reciente sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional n.º 37/2012 de 19 de marzo de 2012, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad n.º 9689/2009.

Esta sentencia reviste una singular importancia y resulta, por ende, de oportuna cita en este momento, ante todo, y con carácter general, por cuanto resalta la fuerza vinculante de la doctrina legal fijada en el recurso de casación en interés de la Ley, en cuanto señala (FJ 3.º, in fine) que esta peculiar modalidad casacional, al establecer y fijar una doctrina legal vinculante para todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado jurisdiccional, garantiza la aplicación uniforme de la Ley en todo el territorio nacional, evitando la perpetuación de criterios interpretativos establecidos en sentencias de esos Jueces y Tribunales inferiores que se estiman erróneos y gravemente dañosos para el interés general; sin que el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley sea inconstitucional por vulnerar el principio de independencia judicial proclamado en el Art. 117.1 de la Constitución. Argumenta, en este sentido, el Tribunal Constitucional (FJ 7.º) que



"[...] el legislador, conforme a la libertad de configuración que le corresponde al establecer el régimen jurídico de los recursos y en atención a preservar intereses constitucionalmente garantizados, como lo son el principio de seguridad jurídica ( Art. 9.3 CE ) y la aplicación igual del Derecho en todo el territorio nacional ( arts. 1.1, 14 y 139.1 CE ), ha establecido en el Art. 100.7



LJCA el carácter vinculante de la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo al resolver recursos de casación en interés de ley, lo que, aparte de ser ejercicio legítimo de las facultades del legislador, no puede en modo alguno considerarse lesivo para la independencia judicial, que implica la sumisión al imperio de la Ley (Art. 117.1 CE), y que incluye también, como ya se dijo, el respeto ""a la doctrina legal del Tribunal Supremo con valor complementario del ordenamiento jurídico" (STC 133/1995, F. 5). Recuérdese, por otra parte, el carácter excepcional del recurso de casación en interés de ley, tanto por la limitación de los legitimados para su interposición, como por su finalidad específica: corregir las sentencias de los Tribunales inferiores que se estiman ""gravemente dañosas y erróneas", de manera que el Tribunal Supremo pueda fijar, en su caso, una doctrina legal correctora y vinculante, pero respetando la situación jurídica particular derivada de la sentencia impugnada (STC 111/1992, F. 4).

A lo anterior cabe añadir que los Jueces o Tribunales de grado inferior no vienen compelidos sin más remedio y en todo caso a resolver el litigio sometido a su jurisdicción ateniéndose al contenido del precepto legal aplicable que resulta de esa interpretación vinculante del Tribunal Supremo, si estiman que esa interpretación dota al precepto legal de un contenido normativo que pudiera ser contrario a la Constitución. En efecto, también la independencia judicial queda reforzada mediante la cuestión de inconstitucionalidad que el órgano judicial inferior en grado siempre podrá plantear ante el Tribunal Constitucional ( Art. 163 CE, arts. 35 y 36 LOTC y Art. 5.2 LOPJ ) respecto de ese precepto legal cuyo contenido normativo ha sido concretado de manera vinculante para ese órgano judicial por una sentencia del Tribunal Supremo en interés de ley, por imperativo de lo dispuesto por el legislador en el Art. 100.7 LJCA. Cuestión de inconstitucionalidad que cumple, por lo demás, la función de resolver la doble vinculación del Juez a la Constitución y a la Ley, de manera que no puede apartarse de esta última, pero tampoco dejar de estar sometido en mayor grado a la primera, y por ello, si considera que la Ley aplicable en el proceso es inconstitucional, no está obligado a aplicarla, pero habrá de plantear en ese caso la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la misma.

Efectivamente, el órgano judicial inferior en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo puede promover en este supuesto cuestión de inconstitucionalidad, pero no para cuestionar la interpretación sentada en interés de ley por el Tribunal Supremo (aunque en el Auto de planteamiento así se dijese en el presente caso, sin mucha precisión), pues lo que en realidad se está cuestionando por el órgano judicial es la Ley misma, esto es, el precepto legal aplicable para resolver el litigio sometido a su conocimiento, con el contenido vinculante que para todos los órganos judiciales inferiores en grado, conforme a lo dispuesto en el Art. 100.7 LJCA, ha sido determinado por el Tribunal Supremo en sentencia dictada en recurso de casación en interés de ley, interpretación que así se incorpora al precepto mismo".



Dicho esto, el Tribunal entra al examen de la constitucionalidad de los preceptos concernidos tal y como fueron interpretados precisamente en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, a las que nos hemos referido cumplidamente en los fundamentos de Derecho anteriores de esta nuestra sentencia, y así, desde la perspectiva del principio constitucional de seguridad jurídica, razona (FJ 8.º) que



"[...] no cabe apreciar aquí incidencia en la vertiente objetiva -certeza- ni en la subjetiva -previsibilidad- del principio de seguridad jurídica (Art. 9.3 CE), puesto que el mandato normativo de los preceptos cuestionados - arts. 81 LSV y 132 LRJ-PAC - aparece enunciado, con el contenido establecido por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en sus Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas.

Por lo demás, conviene señalar que esa doctrina legal vinculante para Jueces y Tribunales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo no sólo preserva la seguridad jurídica, sino que además garantiza el objetivo de que el status jurídico de los ciudadanos en cuanto a la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas sea igual en todo el territorio nacional (arts. 14 y 139.1 CE)".

Para añadir a continuación (F3 10.º), desde el punto de vista de la aplicabilidad al caso de la doctrina constitucional sobre la significación y alcance de la técnica del llamado "silencio negativo", que

"[...] la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo en las citadas Sentencias, que determina el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LRJ-PAC para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contenciosoadministrativo, y por lo tanto los preceptos mismos, no contradicen la referida doctrina constitucional sobre el silencio administrativo, configurado, según acabamos de recordar, como una ficción legal que responde a la finalidad de que el ciudadano pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración. Si la Administración incumple su obligación legal de resolver expresamente (y notificar su resolución) el recurso de alzada contra una resolución sancionadora dentro del plazo legalmente establecido, el interesado podrá optar por acudir a la vía judicial contra esa desestimación presunta o esperar a que se dicte por la Administración resolución expresa, sin que pueda apreciarse que la demora coloque en este caso a la Administración en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver expresamente dentro de plazo el recurso de alzada, pues durante la pendencia del recurso administrativo se mantiene el efecto de la inejecutividad de la sanción, como recuerda el Abogado del Estado, inejecución que, sin duda alguna, no perjudica (más bien beneficia) al ciudadano que ha sido sancionado.

Por otra parte, conviene advertir que de la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo no se desprende, frente a lo que parece entender el órgano judicial promotor de la presente cuestión, que la demora en la resolución expresa de un recurso de alzada en materia sancionadora deba producir necesariamente la prescripción de la sanción.



Es notorio que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, la interpretación de las normas sobre prescripción o caducidad es, en principio y con las salvedades que esa misma doctrina señala (que no atañen al presente asunto), una cuestión de legalidad ordinaria, es decir, de la exclusiva competencia de los Jueces y Tribunales de Justicia y que carece, por su propio contenido, de relevancia constitucional (por todas, SSTC 27/1984, de 24 de febrero, F. 1; 89/1992, de 8 de junio, F. 3; 220/1993, de 30 de junio, F. 2;



160/1997, de 2 de octubre, FF. 3 y 5; 274/2006, de 25 de septiembre, F. 2; 172/2007, de 23 de julio de 2007, F. 2; y 194/2009, de 28 de septiembre, F. 1), siendo igualmente oportuno señalar que la doctrina constitucional sentada en materia de prescripción penal a partir de la STC 63/2005, de 14 de marzo, que se cita en el Auto de planteamiento de la cuestión (doctrina que no considera razonable ex arts. 24.1 y 25.1 CE una interpretación de las normas penales que deje en manos de los denunciantes o querellantes la interrupción de la prescripción de los delitos y faltas), no desvirtúa la anterior (como lo corroboran, entre otras, las SSTC 79/2008, de 14 de julio, F. 2; y 195/2009, de 28 de septiembre, F. 2), ni concierne al problema resuelto por la Sala de lo contencioso - administrativo del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, pues, como también señala el Abogado del Estado, ni la potestad sancionadora de la Administración puede constituir una amenaza para la libertad personal ( Art. 25.3 CE ), ni la doctrina legal que se contiene en las referidas Sentencias en interés de ley -de la que antes hemos dejado sucinta constancia- guarda relación alguna con dejar la interrupción de la prescripción de la infracción en manos de denunciantes o querellantes, desconociendo la configuración de la prescripción penal como renuncia o autolimitación del Estado al jus puniendi por el transcurso del tiempo".

Concluyendo, en definitiva, el Tribunal Constitucional (FJ 12.º) que

"[...] habiendo quedado descartado, por las razones que anteriormente quedaron expuestas, que el Art. 100.7 LJCA incurra en infracción del principio de independencia judicial ( Art. 117.1 CE ), debe igualmente concluirse que tampoco existe la pretendida quiebra del Art. 123.1 CE que se aduce de manera principal por el Juzgado promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, pues la doctrina legal sentada en las citadas Sentencias en interés de la Ley por la Sala de lo contencloso-administrativo del Tribunal Supremo, que establece para los órganos judiciales inferiores en grado de dicha jurisdicción el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LRJ-PAC, no contradice la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, en su calidad de órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales e intérprete supremo de la Constitución (Art. 123.1 CE y Art. 1.1 LOTC ), en los aspectos a los que se refiere el Auto de planteamiento de la cuestión".

Doctrina constitucional, esta que acabamos de reseñar, que se ha reiterado y ratificado en las posteriores sentencias del Tribunal Constitucional n.º 75/2012 de 16 de abril de 2012 ( cuestión de inconstitucionalidad n.º 2948/2010) y 7 de mayo de 2012 ( sentencias núm. 91, 93, 94 y 98 de 2012, cuestiones de inconstitucionalidad núm. 9690/2009, 1473/2010, 3215/2010 y 127/2012 )."

En consecuencia, no puede tenerse en cuenta a efectos de prescripción de la infracción y de la sanción el tiempo de resolución del recurso de alzada por lo que debe rechazarse la concurrencia de la prescripción alegada por la parte actora.

# TERCERO.- Vulneración del Principio de Tipicidad.

Como ha declarado el Tribunal Supremo, entre otras en Sentencia de 6 noviembre 1990, «a efectos de revisión jurisdiccional una cosa es la tipicidad de la infracción, y otra distinta la cita de la norma infringida en el acto objeto del juicio revisor. En efecto, la primera, es decir, la tipicidad de la infracción, supone la coincidencia de una conducta con el supuesto de hecho de la norma tipificante,





y es condición esencial de los hechos determinantes de la sanción, mientras que la segunda, es decir, la cita de la norma infringida en el acto objeto del juicio revisor, es condición de garantía procedimental, en tanto que es una consecuencia de la necesidad de motivar el acto administrativo sancionador, y es una necesidad tanto más acusada cuanto que actúa sobre materias de carácter punitivo, por la omisión de la cita (exacta) de la norma transgredida, también producirá, por razones de indefensión, la invalidez del acto sancionador». Debiendo, además, tenerse presente que esta tipificación, por exigencias del principio de legalidad, deberá producirse por una norma con rango de ley.

El artículo 140.1.9 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres tipifica como infracción muy grave: "La realización de transportes públicos careciendo de autorización, aun cuando se lleve a bordo del vehículo una autorización o licencia, o una copia de éstas, que se encuentre caducada, revocada o que por cualquier otra causa hubiera perdido su validez o deblera haber sido devuelta a la Administración en cumplimiento de normas legal o reglamentariamente establecidas."

En el presente supuesto lo que el actor cuestiona es la tipicidad de los hechos en el sentido de estimar que el órgano sancionador ha realizado una interpretación amplia de la norma.

Esta alegación debe ser desestimada ya que, de resultar ciertos los hechos descritos en la denuncia (Folio 1 del expediente), esto es, realizar un transporta público de mercancías (cajas y envases vacíos para almacén de DIA S.A.), en un vehículo pesado careciendo de autorización, claramente integran unos hechos tipificados en el artículo trascrito. Cuestión distinta es que los hechos no resulten probados tal y como se describen por los agentes, en cuyo supuesto, no se estaría ante la vulneración del principio de tipicidad sino de presunción de inocencia.

CUARTO.- Vulneración del procedimiento legalmente establecido.

Alega el recurrente la falta de práctica de prueba solicitada en el Pliego de Descargo (Folio 7 del expediente administrativo).

A este respecto, debe decirse que no es suficiente para estimar que se ha vulnerado el procedimiento establecido la falta de práctica de la prueba solicitada pues hay que analizar si la recurrente podía considerarse con derecho a esa prueba y si hubiera sido realmente relevante ya que como declara la STC 14/1999 de 22 de febrero "no toda irregularidad u omisión procesal en materia de prueba (referida a su admisión, a su práctica, a su valoración, etc.,) causa por si misma indefensión material constitucionalmente relevante, pues el dato relevante es que la inadmisión haya supuesto para el demandante una efectiva indefensión...", a lo que debe añadirse que no existe un derecho absoluto a la actividad probatoria ya que la Administración no viene obligada a la realización de todas las pruebas interesadas, sino solo a las "adecuadas" para la determinación de los hechos y posibles responsabilidades, pudiendo denegarse las que no sean procedentes (Art. 79 Real Decreto 339/1990, y 137 de la Ley 30/92), y tampoco existe un derecho al agotamiento de todos y cada uno de los medios de prueba que estime pertinente cada parte.



Debe ponerse de relieve que en el Pliego el actor no solicitó prueba y en cuanto a la falta de Informe de ratificación del agente denunciante, lo cierto es que el demandante no negó los hechos,- tal y como se infiere del propio escrito de alegaciones a la Propuesta de Resolución (Folio 14 del expediente),- por lo que



conforme al artículo 211 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, no sería necesaria la ratificación.

Por lo demás, decir que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido sin que la parte demandante haya sufrido situación alguna de indefensión ya que la misma ha podido hacer valer sus derechos y formular alegaciones a lo largo de todo el procedimiento sancionador tanto en el Pliego de Descargo como posteriormente en el escrito de alegaciones a la Propuesta de Resolución por lo que no se habría vulnerado ninguno de los derechos reconocidos en el artículo 135 de la Ley 30/92.

## QUINTO.- Vulneración del derecho a la Presunción de inocencia.

El principio de presunción de inocencia, que recoge como derecho fundamental el art. 24.2 de la Constitución y que también se aplica al procedimiento administrativo sancionador como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, comporta que " la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada, que la carga de la prueba corresponde a quien acusa , sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia y también que la insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio". Este principio se recoge también en el art. 137 de la Ley 30/1992.

El actor ha sido sancionado por la comisión de la infracción prevista en el Art. 141.1.9 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres tipifica como infracción muy grave: "La realización de transportes públicos careciendo de autorización, aun cuando se lleve a bordo del vehículo una autorización o licencia, o una copia de éstas, que se encuentre caducada, revocada o que por cualquier otra causa hubiera perdido su validez o debiera haber sido devuelta a la Administración en cumplimiento de normas legal o reglamentariamente establecidas.", y la comisión de estos hechos resulta acredita por la denuncia efectuada por los agentes encargados de la vigilancia del trafico, que goza de presunción de veracidad, según establece el Art. 137.3 LRJ-PAC, que dispone: "los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes tendrán el valor probatorio...".

Y de conformidad con el criterio jurisprudencial acerca de la presunción" iuris tantum" de veracidad de las denuncias de infracciones formuladas por agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones que establece el precepto citado, debe estimarse que a lo consignado en las denuncias o en las actas administrativas no es que haya de otorgárseles una fuerza de convicción privilegiada que las haga prevalecer a todo trance, pero sí debe atribuírsele relevancia probatoria en el procedimiento administrativo sancionador en relación a la apreciación racional de los hechos y de la culpabilidad del expedientado, en la medida en que los datos objetivos reflejados en la denuncia o en el acta no hayan sido conocidos de referencia por los denunciantes, ni fueren producto de su enjuiciamiento o deducción, sino que, por el contrario, hayan sido percibidos real, objetiva y directamente por los agentes, que no han de ser considerados, en esos casos, como simples particulares, sino como funcionarios públicos actuando objetivamente en el cumplimiento de las funciones de su cargo; estas circunstancias son las que dotan al contenido de la denuncia o del acta





administrativa de un carácter directo y de imparcialidad que habría de ser destruido mediante prueba en contrario.

Es por ello que en el presente caso en el que los hechos han sido directamente apreciados por el agente –que comprobó la documentación que portaba el vehículo- su declaración hace prueba frente al recurrente que no ha practicado prueba alguna que destruya dicha presunción de veracidad, siendo lo cierto que incluso el demandante no negó los hechos,- tal y como se infiere del propio escrito de alegaciones a la Propuesta de Resolución (Folio 14 del expediente),-.

No obstante lo anterior, procede calificar la infracción como leve conforme al artículo 142.8 de la LOTT, ya que figura en el folio 9 del expediente, Certificado válido para la matriculación o transferencia de vehículos del Jefe de Sección de Concesiones y Autorizaciones de Transportes del Servicio Territorial de Fomento de Ávila de fecha 31 de mayo de 2005 en el que consta como el vehículo en cuestión cuenta con la autorización nº 03062300 a la que podrá adscribirse dicho vehículo, por lo que independientemente de que el procedimiento de matriculación o trasferencia finalizase en el mes de julio de 2005, no parece que existiera problema alguno para la concesión de la autorización al ser la misma por sustitución.

Por tanto, procede la estimación parcial de la demanda.

**SEXTO.-** De acuerdo con el **Art. 139 Ley 29/98** (en su redacción dada por la Ley 37/2011, en vigor a la fecha de incoación de este recurso), dada la estimación parcial de las pretensiones, cada parte deberá abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciar mala fe o temeridad en ninguna de ellas.

**SÉPTIMO.-** Toda vez que la cuantía del recurso no excede de 30.000 euros contra esta sentencia no cabe recurso de apelación (Art. 81 de la Ley 29/98).

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### FALLO

por la Letrada Doña Ma Elena Llanos González en nombre y representación de DON frente a la Resolución de fecha 13 de Enero de 2013 del Director General de Transportes de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se desestima el recurso de alzada presentado por la recurrente contra la Resolución de fecha de 2 de mayo de 2006 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid por la que se le impuso una multa de 4.601 euros como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave en materia de transporte terrestre, por lo que declaro la invalidez de la resolución impugnada en cuanto a la calificación de la infracción como grave debiendo calificarse como leve conforme a los expuesto en el fundamento de derecho quinto de la presente sentencia, con todos los efectos legales inherentes a tal declaración, todo ello sin imposición de costas procesales a ninguna de las partes.





Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma es firme y no cabe interponer recurso de apelación.

Así por esta mi sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

DILIGENCIA.- La anterior Sentencia ha sido pronunciada y publicada por el Ilmo. Sr. Magistrado que la suscribe en el mismo día de su fecha y en Audiencia pública; se incluye el original de esta resolución en el libro de Sentencias, poniendo en los Autos certificación literal de la misma. Doy fe.

