

EDJ 2004/260204

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 24-2-2004, rec. 3754/2001

Pte: Menéndez Pérez, Segundo

Bibliografía

Comentada en "La caducidad del expediente administrativo sancionador: cómputo del plazo legal y efectos de la misma. Respuesta de los tribunales"

Comentada en "Efectos de la caducidad de un procedimiento administrativo. Foro abierto"

Resumen

El TS, que ha lugar al recurso de casación, casa y deja sin efecto la STSJ impugnada y, en su lugar, estima el recurso contencioso en cuanto al punto segundo de la resolución discutida que, tras acordar en el primero la perención del expediente sancionador, convenía en ese segundo declarar la expresa conservación de los actos administrativos. La Sala considera que la declaración de caducidad de un procedimiento sancionador acarrea, por imposición legal, el archivo de las actuaciones, de suerte que al enjuiciar la conformidad o no a derecho de aquella declaración, susceptible de impugnación jurisdiccional en cuanto pone fin a un concreto expediente sancionador, ha de enjuiciarse, por ser parte integrante de ella y no un acto separado, la decisión que no ordena aquel archivo y sí la conservación de determinados actos, pues ésta no es un acto de trámite, sino una decisión sobre los efectos de la declaración de caducidad, enjuiciable con ésta misma y sujeta a su mismo régimen de impugnación.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
art.43.4 , art.66

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ACTO ADMINISTRATIVO

CLASES

Actos de trámite

Actos que no son de trámite

INVALIDEZ

Principio de conservación

CADUCIDAD

EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

En general

PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DEL RECURSO

Inadmisibilidad del recurso

Actos de trámite

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.43.4, art.66 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.62, art.63, art.92.3 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR - En general STS Sala 3ª de 15 octubre 2001 (J2001/51302)

Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR - En general STS Sala 3ª de 1 octubre 2001 (J2001/47751)

Cita en el mismo sentido sobre CADUCIDAD - EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR - En general STS Sala 3ª de 1 octubre 2001 (J2001/47750)

Bibliografía

Comentada en "La caducidad del expediente administrativo sancionador: cómputo del plazo legal y efectos de la misma. Respuesta de los tribunales"

Comentada en "Efectos de la caducidad de un procedimiento administrativo. Foro abierto"

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil cuatro.

Visto por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la mercantil Electroquímica Del Noroeste, S.A. (ELNOSA), representada por el Procurador Sr. Sánchez-Puelles y González Carvajal, contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de fecha 11 de abril de 2001, sobre Resolución de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda dictada en expediente sancionador seguido contra la recurrente.

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida, la Xunta de Galicia, representada por el Procurador Sr. Vázquez Guillén.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 5903/97 la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con fecha 11 de abril de 2001, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Fallamos: Que debemos declarar y declaramos la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por ELECTROQUÍMICA DEL NOROESTE, S.A. contra el punto núm. 2 de la Resolución de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, de 18-6-96, referenciada en el Fundamento de Derecho Primero de esta Sentencia; sin hacer imposición de las costas".

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia ha interpuesto recurso de casación la representación procesal de la mercantil ELECTROQUÍMICA DEL NOROESTE, S.A. (ELNOSA), formalizándolo en base a los siguientes MOTIVOS DE CASACIÓN:

Primero.- Al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 74.3 de la Ley de la Jurisdicción de 1956.

Segundo.- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 82.c) de la Ley de la Jurisdicción de 1956, en relación con el artículo 37.1 de esta misma Ley.

Tercero.- Al amparo del artículo 88.1.a) de la Ley de la Jurisdicción, por defecto en el ejercicio de la jurisdicción.

Cuarto.- Al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 82.c), en relación con el artículo 37.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956.

Y termina suplicando a la Sala que "...dicte sentencia por la que:

- 1) Case la impugnada.
- 2) Estime íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ELNOSA contra la resolución la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda (Xunta de Galicia), de 18 de junio 1996, de acuerdo en todo con la súplica del escrito de demanda.
- 3) Subsidiariamente, anule las actuaciones de primera instancia y las retrotraiga al momento en que la Sala de instancia debió acordar el recibimiento a prueba de este proceso".

TERCERO.- La representación procesal de la XUNTA DE GALICIA se opuso al recurso de casación interpuesto y suplica en su escrito a la Sala que dicte "...sentencia por la que se declare no haber lugar al recurso confirmando en su integridad la sentencia recurrida, con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

CUARTO.- Mediante Providencia de fecha 23 de diciembre de 2003 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 10 de febrero de 2004, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia que es objeto de este recurso de casación precisa que el recurso contencioso-administrativo se dirigió contra el punto 2º de una resolución que, tras acordar en el 1º la perención del expediente sancionador, acordaba en ese 2º declarar la expresa conservación de los actos administrativos consistentes en las diligencias de inspección de fechas 6, 7 y 10 de octubre de 1994 y los análisis de campaña de 18 de enero a 17 de febrero de 1996. Razona que lo acordado en ese punto 2º es un mero acto de

trámite, pues no pone fin a la vía administrativa, ni impide su continuación, ni ocasiona indefensión, pudiéndose impugnar en su día la resolución sancionadora y alegar entonces lo que se tenga por conveniente en relación con los elementos probatorios en los que aquella pretenda apoyarse.

Y decide, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

SEGUNDO.- A la vista de lo que la parte actora dijo en su escrito de demanda y repite ahora en el de interposición de este recurso de casación, conviene precisar, ante todo, que el primer punto de la resolución impugnada no declaró la nulidad absoluta o relativa del expediente sancionador; o dicho en otras palabras: no declaró que éste hubiere incurrido en alguna causa de nulidad o anulabilidad de las previstas en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271. Declaró su "perención" con el argumento, único, de que a la fecha en que la resolución se dictaba (18 de junio de 1996), en el expediente, incoado el 18 de abril de 1995, aun no se había dictado propuesta de resolución. Si este fue su único argumento y si empleó un término, perención, que parte de la doctrina y este Tribunal en alguna de sus resoluciones utiliza como equivalente al de caducidad, habrá que concluir que aquel punto primero se limitó a declarar la caducidad del expediente sancionador por aplicación de lo que entonces disponía el artículo 43.4 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 .

Esta conclusión viene abonada, también, por el dato de que aquella resolución cita como precepto en el que se funda el artículo 44.3 de esa Ley. Pero éste regulaba entonces el contenido de la llamada certificación de actos presuntos, que, a todas luces, no es el objeto de dicha resolución. Cabe deducir, así, que esa cita fue un mero error y que el precepto que quería citarse era, realmente, aquel artículo 43.4.

TERCERO.- Consecuentemente, lo que hubiera debido suscitarse y decidirse en el recurso jurisdiccional era si lo acordado en aquel punto segundo (conservación de determinados actos) era, o no, conforme a la norma contenida en ese artículo 43.4 que ordenaba proceder al archivo de las actuaciones una vez que se tenía por caducado el procedimiento.

CUARTO.- Tras ello se comprende, con facilidad, que es de todo punto irrelevante lo que se denuncia en el primero de los motivos de este recurso de casación (la indebida denegación del recibimiento del pleito a prueba, pedido para acreditar que las muestras de vertidos se tomaron en terrenos de una empresa distinta a la expedientada), pues ese dato a acreditar no era trascendente, en el sentido que requería el artículo 74.3 de la entonces vigente Ley de la Jurisdicción, para resolver la cuestión que en el recurso jurisdiccional debía resolverse.

QUINTO.- En cambio, el segundo de los motivos de casación, en el que se denuncia la infracción del artículo 82 c), en relación con el 37.1, de esa Ley de la Jurisdicción (el tercero y el cuarto, que es el último de los formulados, denuncian lo mismo, aunque por el cauce del artículo 88.1.a), uno, y 88.1.c), el otro, ambos de la Ley 29/1998 EDL 1998/44323 , en prevención o en cautela de que sea alguno de estos preceptos, y no el artículo 88.1.d), el que prevé el cauce adecuado en casación para combatir la incorrectas declaraciones de inadmisibilidad), aborda el tema que ahora debemos decidir, esto es, si estuvo, o no, bien declarada por la Sala de instancia la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo dirigido contra lo acordado en aquel punto segundo de la resolución impugnada.

SEXTO.- Como consecuencia de aquella imprecisión inicial de la que dimos cuenta en el fundamento de derecho segundo de esta sentencia, y como consecuencia también de los preceptos que se citan en la resolución impugnada (que incluye entre ellos el artículo 66 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271), ese segundo motivo incluye en su argumentación consideraciones que enlazan con lo dispuesto en este artículo, referido a la posibilidad de que el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones disponga la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

Ahora bien, este desenfoque del tema no debe acarrear, sin más, la desestimación del motivo, pues lo que pretendió la parte en el proceso es la declaración de que lo conservado no puede ser conservado, siendo ya cuestión estrictamente jurídica la de la elección de la norma que deba ser aplicada para decidir sobre esa pretensión y para decidir, también, si en virtud de la norma aplicable lo recurrido es, o no, un acto de trámite no susceptible de impugnación jurisdiccional autónoma.

SÉPTIMO.- El motivo debe ser acogido, pues la declaración de caducidad de un procedimiento sancionador acarrea, por imposición legal, el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 en la redacción entonces vigente; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción actual, procedente de la modificación introducida por la Ley 4/1999), de suerte que al enjuiciar la conformidad o no a Derecho de aquella declaración (susceptible de impugnación jurisdiccional en cuanto pone fin a un concreto expediente sancionador) ha de enjuiciarse, por ser parte integrante de ella y no un acto separado, la decisión que no ordena aquel archivo y sí la conservación de determinados actos. Ésta no es un acto de trámite, sino una decisión sobre los efectos de la declaración de caducidad, enjuiciable con ésta misma y sujeta a su mismo régimen de impugnación. Y es que, en definitiva, la conformidad o no a Derecho del acto administrativo que declara la caducidad del expediente sancionador depende también, todo él, de que sea o no conforme a Derecho la decisión que la Administración adopta sobre los efectos jurídicos derivados de la caducidad.

OCTAVO.- Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se desprende, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 (la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción).

Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 en su redacción originaria; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, comporta:

a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de

octubre de 2001 (dos) EDJ 2001/47750 EDJ 2001/47751 , 15 de octubre de 2001 EDJ 2001/51302 , 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.

b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.

c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse. Y

e) Que por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad "sanciona" el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste.

NOVENO.- La aplicación de lo expuesto al caso de autos determina que aquel punto segundo de la resolución impugnada no sea conforme a Derecho. De un lado, porque lo que debió ordenar fue el archivo de las actuaciones. De otro, porque será al acordar la incoación del nuevo procedimiento sancionador (si así llega a acordarse) cuando deberá expresarse cuales son las actuaciones que, con valor de denuncia, dan cobertura a ese acuerdo de incoación. Y, en fin, porque será durante la tramitación del nuevo procedimiento sancionador cuando deberá decidirse, con observancia de las normas por las que se rige y de la interpretación antes expuesta sobre el significado del mandato "archivo de las actuaciones", qué cabe incorporar a él, y como, de lo ya obrante en el caducado.

DÉCIMO.- Debemos precisar, por fin, que la conformidad a Derecho, o no, de todo lo que se actúe en el nuevo procedimiento sancionador será enjuiciable, si llega el caso, en el recurso jurisdiccional que se interponga contra la resolución que le ponga fin. Lo cual no es obstáculo para afirmar ya, en cuanto respuesta que demanda la pretensión deducida en este proceso, que la decisión contenida en aquel punto segundo de conservar actuaciones de carácter y con valor de prueba practicadas en el procedimiento caducado tras su incoación, y de conservarlas con el designio, como parece evidente, de que surtan efecto en el nuevo procedimiento sancionador que pueda incoarse, no es conforme con la interpretación antes expuesta sobre el significado del mandato legal de "archivo de las actuaciones".

UNDÉCIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, no procede hacer una especial imposición de las costas causadas, ni en la instancia, ni en este recurso de casación.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución.

FALLO

Ha lugar al recurso de casación que la representación procesal de la mercantil "Electroquímica del Noroeste, S.A." (ELNOSA) interpone contra la sentencia que con fecha 11 de abril de 2001 dictó la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso número 5903 de 1997. Sentencia que, por tanto, casamos, dejándola sin efecto. Y, en su lugar:

1) Estimamos el recurso contencioso-administrativo que dicha representación procesal interpuso contra el punto número 2 de la resolución dictada el 18 de junio de 1996, en el expediente sancionador ELN.95.1, por el Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de la Xunta de Galicia, anulando, como anulamos, dicho punto por no ser conforme a Derecho.

2) No hacemos especial imposición de las costas causadas, ni en la instancia, ni en este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Mariano de Oro-Pulido López.- Ricardo Enríquez Sancho.- Pedro José Yagüe Gil.- Jesús Ernesto Peces Morate.- Segundo Menéndez Pérez.- Rafael Fernández Valverde.

Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez, todo lo cual yo, el Secretario, certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130052004100741