

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7503 *Sala Primera. Sentencia 93/2012, de 7 de mayo de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 1473-2010. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Barcelona en relación con el artículo 132.2 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. Principios de seguridad jurídica, independencia judicial y supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales: STC 37/2012. Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1473-2010, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Barcelona, en relación con los apartados 2 y 3 del art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008), por posible infracción de los arts. 9 y 103 de la Constitución Española. Han intervenido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Con fecha 23 de febrero de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Barcelona al que se acompañaba, junto con testimonio del procedimiento abreviado núm. 304-2008 tramitado en ese órgano judicial, Auto del referido Juzgado de 11 de febrero del mismo año por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad con respecto a los apartados 2 y 3 del art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, por su posible contradicción con los arts. 9 y 103 CE.

2. Del conjunto de las actuaciones remitidas por el órgano judicial proponente resulta que los hechos que dan lugar al planteamiento de la cuestión son los que siguen:

a) La presente cuestión de inconstitucionalidad se eleva con ocasión de la tramitación, por los cauces del procedimiento abreviado, del recurso contencioso-

administrativo interpuesto por una empresa de transportes contra la resolución del Conseller del Departamento de política territorial y obras públicas de la Generalitat de Cataluña de 18 de abril de 2008, que confirma en alzada la resolución de 15 de octubre de 2004, del Director general de puertos y transportes del referido Departamento por la que se impone una multa de 2.001 euros, por infracción del art. 140.24 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres.

b) Concluido el proceso y habiendo quedado vistos los autos para Sentencia, por providencia de 17 de diciembre de 2009 el Juzgado acordó la suspensión del plazo para dictar Sentencia y, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requirió a las partes y al Ministerio Fiscal para que, por plazo común de diez días, alegaran cuanto estimasen oportuno en relación con la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los apartados 2 y 3 del art. 132 LPC, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, por la eventual colisión de estos preceptos con los principios de seguridad jurídica y eficacia de la Administración pública establecidos en los artículos 9 y 103 de la Constitución.

c) La representación procesal de la empresa demandante formuló alegaciones concluyendo la inconstitucionalidad del art. 132 LPC en la interpretación realizada por el Tribunal Supremo en las sentencias dictadas en casación en interés de ley antes citadas. Por su parte, tanto la Letrada de la Generalitat de Cataluña como el Ministerio Fiscal se pronunciaron en contra del planteamiento de la cuestión.

d) Mediante Auto de 11 de febrero de 2010 el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 12 de Barcelona acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. El Juzgado fundamenta el planteamiento de la cuestión en las consideraciones que seguidamente se resumen.

Por lo que se refiere al juicio de relevancia, afirma que debe entenderse cumplido por cuanto en el debate procesal se ha suscitado la prescripción de la infracción y de la sanción. Como quiera que la tramitación del recurso de alzada superó tanto el plazo de prescripción de la infracción como de la sanción, razona el Juzgado que el fallo depende no ya del hecho de que haya transcurrido el plazo fijado legalmente para una u otra alternativa sino de la forma de computar los plazos y, en concreto, de las fechas de inicio y final de cada uno de los periodos. De ahí que la validez constitucional de los apartados 2 y 3 del art. 132 LPC en la interpretación dada a los mismos por la jurisprudencia dictada en casación en interés de ley por el Tribunal Supremo sea determinante para el fallo.

En cuanto al fondo del asunto, tras exponer el régimen legal del cómputo de la prescripción de infracciones y sanciones y recordar brevemente los fundamentos de las Sentencias de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008 dictadas por el Tribunal Supremo en casación en interés de ley, explica la repercusión que dicha interpretación tiene sobre los principios de seguridad jurídica y eficacia de la Administración. En cuanto al primero señala que las interpretaciones jurisprudenciales llevan a la admisión de un lapso de tiempo indeterminado en el que no opera la prescripción de la infracción pero tampoco de la sanción lo que lleva al bloqueo de una institución cuyo origen y sentido se encuentra en el principio de seguridad jurídica. Existe, en su opinión, un valor constitucional básico en la institución de la prescripción en materia sancionadora que no puede ser enervado por la quiebra del tracto sucesivo entre ambas prescripciones que no encuentra apoyo en otros valores constitucionales prevalentes.

En segundo lugar, y en relación con su repercusión en el principio de eficacia, afirma que la admisión de un régimen que libera a la Administración de las consecuencias negativas del silencio administrativo pone en cuestión el principio de eficacia de la Administración que se ha expresado recientemente en la configuración de un derecho subjetivo a la buena administración que ha sido reconocido en la Carta de derechos fundamentales aprobada por el Tratado de Lisboa y en el art. 30 del Estatuto de Cataluña, y que determina que nos encontremos con una cuestión de rango constitucional aunque

sea, nuevamente, por conexión de este imperativo constitucional con el de prohibición de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Entiende por último que existen diferencias entre la presente cuestión y las inadmitidas por AATC 10/2006 y 11/2006, ambos de 17 de enero, y 404/2006, de 8 de noviembre. Los razonamientos que fundaron tales decisiones parten de una primera consideración sobre la diferencia que debe establecerse entre las cuestiones que afectan a derechos fundamentales y las que se refieren a otros preceptos constitucionales, y se consideró que el régimen legal del cómputo de la prescripción no planteaba problemas de constitucionalidad por cuanto el mandato legal y sus consecuencias quedan claras con la interpretación que el Tribunal Supremo introdujo en 2004. Pero desde entonces, añade, se han producido novedades con la interpretación que este mismo Tribunal realizó de la cuestión en 2008 y en determinados ámbitos el principio de eficacia se proyecta en un derecho subjetivo a la buena administración. Entiende el juzgador que lo argumentado en el Auto de planteamiento de la cuestión no es lo mismo que se planteó en aquellas cuestiones de inconstitucionalidad pues no se trata de la afectación a los derechos de presunción de inocencia y tutela judicial efectiva sino de la afectación a los principios de seguridad jurídica y eficacia administrativa desde una perspectiva diferente a la entonces tenida en cuenta. Lo que ahora se expone es, en primer lugar, cómo siendo indudable el sentido del precepto y las consecuencias que genera la interpretación conjunta de ambos apartados permite la pervivencia ilimitada en el tiempo de las acciones administrativas punitivas y, en segundo lugar, la vinculación de los principios de seguridad jurídica y de eficacia administrativa con la prohibición de arbitrariedad.

4. Por providencia de 14 de abril de 2010 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes; al Gobierno, a través del Ministro de Justicia y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Se acordó igualmente comunicar esta providencia al Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 12 de Barcelona a los efectos previstos en el art. 35.3 LOTC y publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 60, de 10 de marzo de 2012.

5. El Presidente del Senado comunicó, por escrito registrado en este Tribunal el 28 de abril de 2010 el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 27 de abril de 2010, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de abril de 2010, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, en su reunión de 27 de abril de 2010, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó y presentó escrito de alegaciones el 10 de mayo de 2010, en el que, tras advertir que la presente cuestión es virtualmente idéntica a las numeradas 9689-2009 y 9690-2009, considera que se trata de una cuestión inadmisibile porque el Juzgado no exterioriza debidamente el juicio de relevancia (art. 35.1 LOTC) y, en cualquier caso, porque los apartados del art. 132 LPC que se cuestionan no son realmente relevantes para el fallo a dictar en el proceso *a quo*.

Considera, en primer lugar, que el propósito del Juez proponente es que el Tribunal Constitucional declare que se reinicia la prescripción de la infracción o de la sanción también durante la pendencia del recurso de alzada superando la doctrina en interés de ley sentada en las SSTs de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, siendo la cuestión de inconstitucionalidad un medio inadecuado para ello por cuanto en ella no cabe ventilar controversias interpretativas entre Tribunales del Poder judicial pues si lo

que tiene por objeto no son los preceptos legales cuestionados sino la interpretación judicial, lo que se pretendería expulsar de ordenamiento no es tanto los preceptos legales impugnados sino la jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno a ellos.

En segundo lugar, subraya que la sanción recurrida se impuso por una infracción contemplada en la Ley de ordenación de los transportes terrestres, cuyo art. 145 fija el plazo de prescripción de las infracciones y remite en lo demás a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y sin embargo, pese a ser el art. 145 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres el directamente aplicable, la cuestión se plantea en relación a los dos apartados del art. 132 LPC al que aquél remite. No existe, sin embargo, en su opinión, en la dicción de los apartados antes citados la más mínima relación con la prescribibilidad de la sanción o de la infracción durante la pendencia del recurso de alzada, pues el legislador no se ha pronunciado sobre ello por lo que concluye que lo que se pretende es que el Tribunal Constitucional supla la insuficiencia normativa. Pero si se invalidaran los preceptos legales cuestionados no por ello podría entenderse integrado o complementado el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en el sentido de permitir el curso de la prescripción durante la pendencia de la alzada sino que, por el contrario, se habría ampliado el tamaño de la laguna. Lo que se pretende, en definitiva, con el planteamiento de esta cuestión es que el Tribunal Constitucional, desbordando su jurisdicción, sustituya la interpretación sentada por el Tribunal Supremo en las citadas Sentencias en interés de ley por la que el Juzgado promotor de la cuestión tiene in mente.

Subsidiariamente, solicita el Abogado del Estado la desestimación de la presente cuestión, pues entiende que, de entrarse en el fondo del asunto, debe concluirse que no existe infracción constitucional alguna.

Así, en primer lugar, es claro que la regulación contenida en los apartados 2 y 3 del art. 132 LPC en modo alguno quebranta el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE). El retraso en la resolución de los recursos de alzada contra sanciones administrativas es causado por la masiva interposición de estos recursos, que se explica por el efecto de inejecutividad que el legislador ha anudado a la interposición del recurso administrativo (art. 138.3 LPC, no cuestionado). Y si a lo anterior se añadiera la posibilidad a la que apunta el Auto de planteamiento de la cuestión de que infracciones o sanciones no firmes pudieran prescribir mientras que el recurso de alzada no fuera expresamente desestimado, el resultado sería la masiva impunidad de conductas constitutivas de ilícitos administrativos y, por ello, la desprotección de los bienes jurídicos que pretenden tutelarse con el régimen sancionador administrativo, lo que seguramente no sería muy congruente con el genuino y adecuado concepto de eficacia administrativa que refleja el art. 103.1 CE. Por otra parte, la conexión que realiza el Juzgado del principio de eficacia administrativa con el principio de interdicción de la arbitrariedad no aparece razonada en el Auto de planteamiento, y ciertamente resulta bastante difícil de imaginar en qué pueda consistir. Ni se puede dirigir un reproche tan grave al legislador como es el de incurrir en arbitrariedad porque no regule expresamente todos los puntos que al órgano judicial encargado de aplicar la ley le gustaría ver resueltos en el texto legal, ni una eventual actuación arbitraria de la Administración en modo alguno convierte en arbitraria la norma legal aplicada.

En cuanto a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sostiene el Abogado del Estado que resulta inconsistente si se entiende referida a los apartados 2 y 3 del art. 132 LPC, pues no cabe reprochar al legislador una suerte de omisión o insuficiencia por no haber establecido positivamente que, durante la pendencia del recurso de alzada, se reanuden los plazos de prescripción. En la Constitución no puede hallarse base para la pretensión de favorecer al máximo la prescribibilidad de infracciones y sanciones administrativas en beneficio de los infractores y en perjuicio de los bienes jurídicos tutelados por el régimen sancionador.

La supuesta infracción del principio de seguridad jurídica resultaría igualmente infundada, según el Abogado del Estado, si se entendiese referida a la doctrina sentada en las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, como se desprende de los AATC 10/2006 y 11/2006, de 17 de enero, y 404/2006, de 8 de noviembre, que niegan la infracción por la referida doctrina legal del principio de seguridad jurídica en sus dos vertientes, objetiva (certeza) y subjetiva (previsibilidad), pues es perfectamente clara la regla según la cual, mientras no se resuelva el recurso de alzada contra la resolución sancionadora, ésta no es ejecutable. De este modo, la pendencia del recurso de alzada, transcurrido el plazo legalmente previsto para dictar resolución expresa, supone que se prolonga la falta de ejecutividad de la sanción, lo que resulta favorable para el interesado; pero, lógicamente, esto lleva consigo una desventaja, aunque menor, pues la suspensión de la ejecutividad de la sanción durante la pendencia del recurso de alzada implica a su vez que no pueda correr el plazo de prescripción. Lo que no cabe es beneficiarse de la no ejecutividad de la sanción por la interposición del recurso de alzada y al propio tiempo pretender que se produzca por su pendencia la prescripción de la infracción o de la sanción. Tal pretensión sería ajena –concluye el Abogado del Estado– al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que no obliga a maximizar las ventajas de los infractores administrativos que recurren en alzada ni a optimizar sus posibilidades de quedar impunes.

8. El 8 de junio de 2010 tuvo entrada el escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado. En él, tras referir los antecedentes del caso y afirmar que se cumplen los requisitos procedimentales a que se refiere el art. 35.2 LOTC, el Fiscal General del Estado recuerda que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en sus AATC 10/2006, 11/2006 y 404/2006, sobre la doctrina legal contenida en la Sentencia en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004.

Tras analizar la doctrina constitucional en materia de seguridad jurídica, considera que no es la normativa sobre prescripción de la infracción y sanción administrativa del precepto legal cuestionado la que genera una situación de inseguridad jurídica, ni tampoco la interpretación por la doctrina legal de manera separada siendo, por el contrario, la conjunción de ambas doctrinas la que provoca un resultado no deseado que distorsiona la aplicación de la prescripción que no puede ser corregida de oficio por el Tribunal Supremo. Entiende que la doctrina establecida en la Sentencia de 2004 se aparta de la doctrina seguida por el propio Tribunal Supremo para la prescripción de los delitos y faltas sin que haya razón alguna de esta diferencia cuando el ilícito administrativo no es sino una manifestación más del *ius puniendi*, concluyendo que las consecuencias de la conjunción de ambas doctrinas genera una situación de interinidad o provisionalidad sobre la operatividad de la prescripción, que no es provocada por el administrado, y desproporcionada con la finalidad de la norma que regula la prescripción. En cuanto a la infracción del principio de eficacia, considera la Fiscalía que en cuanto el legislador impone a la Administración, como un fin público, procurar la resolución en el plazo previsto, la resolución del recurso de alzada fuera del plazo legalmente previsto resultaría contrario al principio constitucional de eficacia salvo que fuera razonable uno más largo por la complejidad del asunto. En este caso, además, la situación jurídica generada por la falta de eficacia de la Administración sólo proyecta sus consecuencias sobre el administrado cuando debería prevalecer, frente al mal funcionamiento de la Administración, el interés de quien ha cumplido correctamente con sus obligaciones sin que la Administración pueda beneficiarse del incumplimiento de su obligación de resolver y notificar.

Concluye, no obstante, el Fiscal General del Estado que aunque se hayan desconocido los principios de seguridad jurídica y eficacia, en la medida que el desconocimiento no nace del precepto cuestionado sino de la doctrina legal establecida por las Sentencias de 2004 y 2008, debe desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad planteada al considerar que la doctrina del Tribunal Supremo dictada en interés de ley, a pesar de su carácter vinculante, es una resolución judicial y no una norma legal, por lo que quedaría excluida del control de este Tribunal mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

9. Mediante providencia del Pleno de 17 de abril de 2012 se acuerda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) LOTC, deferir a la Sala Primera el conocimiento de la presente cuestión.

10. Mediante providencia de 3 de mayo de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de Barcelona plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados 2 y 3 del art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de la ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. Según el órgano judicial promotor de la cuestión, esa interpretación vinculante ex art. 100.7 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) comporta la vulneración tanto del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), como del principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, puesto que no se encuentra justificación razonable o proporcionada para esa interpretación, en cuanto impone un régimen de cómputo de la prescripción de infracciones y sanciones que permite la pervivencia ilimitada en el tiempo de la acción punitiva en el supuesto de inactividad de la Administración en la resolución del recurso administrativo.

2. Pues bien, las dudas de constitucionalidad que se plantean en la presente cuestión han sido ya resueltas por este Tribunal en su reciente STC 37/2012, de 19 de marzo, que desestima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por otro Juzgado del orden contencioso-administrativo también respecto del art. 132 LPC (aunque no sólo) con el contenido vinculante sentado por las referidas Sentencias en interés de ley, y con fundamentos similares, por lo que bastará aquí con remitirse a lo razonado en la STC 37/2012, en lo que tiene de coincidente con la presente cuestión.

En la STC 37/2012, FJ 2, comenzamos por precisar que ha de entenderse (aunque no se exprese en estos mismos términos en el Auto de planteamiento) que lo que se cuestiona no es, en realidad, una mera interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo (en cuyo caso habríamos de declarar la inadmisibilidad de la cuestión), sino la constitucionalidad de determinados preceptos legales [en aquel caso los arts. 81 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV) y 132 LPC], cuyo contenido vinculante para el Juzgado promotor de la cuestión ha sido determinado conforme a lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, como último y superior intérprete de la legalidad ordinaria, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Constitucional (arts. 123.1 CE), en las Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008; y ello porque a partir de la publicación de las referidas sentencias y para los órganos judiciales inferiores en grado de la jurisdicción contencioso-administrativa, los concretos preceptos cuestionados sólo pueden ser interpretados y aplicados en la forma establecida por el Tribunal Supremo en las citadas sentencias y no en ninguna otra. Esta misma precisión resulta pertinente en el presente caso, en el que se cuestionan los apartados 2 y 3 del art. 132 LPC con el contenido vinculante fijado por las referidas Sentencias en interés de ley.

3. Descartamos asimismo en la STC 37/2012 la duda de constitucionalidad planteada entonces con carácter principal sobre los arts. 81 LSV y 132 LPC, con el contenido normativo de tales preceptos establecido, para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo, por las Sentencias en interés de ley de la

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008.

En efecto, por lo que se refiere a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica –duda de constitucionalidad coincidente con la planteada en la presente cuestión– resulta que, con cita de nuestra reiterada doctrina al respecto, declaramos en la citada STC 37/2012 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 LPC– 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». Además precisamos 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)» (STC 37/2012, FJ 8).

Afirmamos igualmente entonces que la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo en las citadas Sentencias, que determina el contenido normativo de los preceptos cuestionados para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo (y por lo tanto los preceptos mismos), no contradice la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo, configurado 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. De suerte que «[s]i 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» (STC 37/2012, FJ 10).

4. Ha de rechazarse, en suma, por las mismas razones que ya quedaron expresadas en la STC 37/2012, que los apartados 2 y 3 del art. 132 LPC, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las referidas Sentencias en interés de la ley, vulneren el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Y asimismo debemos descartar la pretendida infracción del principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que se anuda por el Juzgado promotor de la presente cuestión al incumplimiento por la Administración de la obligación de resolver en plazo el recurso de alzada, pues aunque esa demora de la Administración pudiera ciertamente considerarse contraria a las exigencias del principio de eficacia administrativa, como señala el Fiscal General del Estado, es claro que ello en modo alguno resulta imputable a los preceptos legales cuestionados, con el contenido normativo establecido por las referidas Sentencias en interés de ley del Tribunal Supremo para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo.

Del mismo modo hemos de rechazar la supuesta infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad (art 9.3 CE), no sólo porque no se haga mención del mismo en la providencia por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia (art. 35.2 LOTC), sino además, y en todo caso, porque tal duda de constitucionalidad, que se relaciona en el Auto de planteamiento con la pretendida vulneración de los principios de seguridad jurídica y eficacia administrativa, carece de sustantividad propia, pues no tiene otro sustento que la discrepancia del Juzgado promotor de la cuestión con la doctrina legal sentada en las referidas Sentencias en interés de ley, que determina el contenido

normativo de los preceptos cuestionados, en cuanto a la imprescriptibilidad de la sanción durante la pendencia del recurso de alzada contra la resolución sancionadora. Debiendo, por lo demás, recordarse, como ya lo hicieramos en la citada STC 37/2012, que «no corresponde al Tribunal Constitucional determinar cuál sea la interpretación preferible cuando son posibles –dentro de la Constitución– distintas interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria, y entre ellas pueda identificarse alguna que acaso hubiera respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales» (STC 37/2012, FJ 12).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a siete de mayo de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Javier Delgado Barrio.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1473-2010

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, expreso mi discrepancia parcial con el fallo y parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada en la presente cuestión de inconstitucionalidad remitiéndome a lo ya manifestado en el Voto particular que formulé a la STC 37/2012, de 19 de marzo.

Madrid, a siete de mayo de dos mil doce.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.