

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7501** *Sala Segunda. Sentencia 91/2012, de 7 de mayo de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 9690-2009. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche, en relación con el artículo 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el artículo 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 y, subsidiariamente, en relación con el artículo 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Principios de seguridad jurídica, independencia judicial y supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales: STC 37/2012.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9690-2009, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche, en relación con el art. 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el 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) y, subsidiariamente, en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por posible infracción de los arts. 9.3, 117.1 y 123.1 de la Constitución. Han intervenido el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 14 de diciembre de 2009 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche al que se acompañaba, junto con testimonio del procedimiento abreviado núm. 423-2009 tramitado en ese órgano judicial, Auto del referido Juzgado de 16 de octubre de 2009 por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad con respecto al art. 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LSV), y al 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. 9.3 y 123.1 CE; subsidiariamente, se plantea la cuestión en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por la posible contradicción de este precepto con el art. 117.1 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, sucintamente expuestos, 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 contra la resolución de la Dirección General de Tráfico de 20 de enero de 2009 que confirma en alzada la imposición de una sanción de 400 euros, por la comisión de la infracción tipificada en el art. 1.2 del reglamento general de conductores, en relación con los arts. 65, 67 y 69 LSV, en virtud de denuncia formulada el 6 de julio de 2006 por agentes de la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante.

b) Celebrada la vista del procedimiento abreviado, mediante providencia de 15 de julio de 2009 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche acordó, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir 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 el art. 81 LSV y el 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; y subsidiariamente, en relación con el art. 100.7 LJCA. Todo ello por entender que los preceptos cuestionados pueden entrar en contradicción con los arts. 9.3, 117.1 y 123.1 CE, en relación con los arts. 5.1 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), conforme se razona en la providencia.

c) La Abogacía del Estado se opuso al planteamiento de la cuestión por razones tanto procesales como sustantivas. En cuanto a las primeras, sostuvo el Abogado del Estado que el proceso no se halla concluso y pendiente únicamente del pronunciamiento de la Sentencia, porque el acto de la vista del procedimiento abreviado no se ha celebrado. Respecto de las segundas, alegó el Abogado del Estado que no procede el planteamiento de la cuestión en relación con el art. 81 LSV y el 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, aduciendo que la duda de constitucionalidad que se suscita por el órgano judicial es sustancialmente idéntica a la planteada en cuestiones precedentes de otros Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que fueron inadmitidas por este Tribunal en AATC 10/2006, 11/2006 y 404/2006; a lo que añade el Abogado del Estado que tampoco resulta procedente el planteamiento de la cuestión respecto del art. 100.7 LJCA, por infundada, pues la vinculación de Jueces y Tribunales a la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en las Sentencias dictadas en recursos de casación en interés de ley asegura la igualdad y seguridad jurídica de los particulares en la aplicación de las normas, sin perjudicar la independencia judicial.

Ni el Ministerio Fiscal ni el demandante en el proceso *a quo* formularon alegaciones.

d) Mediante Auto 16 de octubre de 2009 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche 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 el Juzgado que debe entenderse superado desde el momento en que la demanda gira enteramente en torno a que, desde la interposición del recurso de alzada contra la sanción, ha transcurrido más de un año, que es el plazo de prescripción previsto en el art. 81 LSV en relación con las infracciones, siendo éste uno de los motivos aducidos por el interesado en defensa de la pretensión anulatoria de la resolución administrativa impugnada.

En cuanto al fondo del asunto, se apuntan las diferencias entre la presente cuestión y la inadmitida por AATC 10/2006, de 17 de enero, y 404/2006, de 8 de noviembre. En tal sentido se señala que, en virtud de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004, resolutoria de un recurso de casación en interés de ley, pese a que la Administración no resuelva expresamente un recurso de alzada en materia sancionadora, ello no conlleva la prescripción de la infracción. Y en los AATC 10/2006 y 404/2006 se indica que si bien la interpretación del Tribunal Supremo no es la más favorable a las garantías del expedientado en un proceso sancionador, no resulta por ello sólo inconstitucional. Sin embargo, entiende el Juzgado promotor de esta cuestión que el problema ha cambiado de manera sustancial tras el pronunciamiento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2008, dictada también en casación en interés de ley, y conforme a la cual la falta de resolución expresa de un recurso de alzada en materia sancionadora no sólo no produce la prescripción de la infracción –lo que ya había declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia en interés de ley de 15 de diciembre de 2004– sino ni tan siquiera de la sanción, habida cuenta de que la resolución de dicho recurso administrativo no supone en sí ejercicio de la potestad sancionadora. El efecto jurídico de la ausencia de resolución expresa del recurso administrativo es el silencio administrativo y no la caducidad ni la prescripción de la sanción. Para llegar a esta conclusión el Tribunal Supremo parte, según el Juzgado promotor de la cuestión, de una interpretación inadecuada de la STC 243/2006, al entender que de igual modo que el silencio administrativo en vía de recurso no habilita a la Administración a ejecutar la sanción previamente impuesta, la falta de resolución expresa del recurso mantiene permanentemente la suspensión del plazo de prescripción, que sólo vuelve a correr una vez que se dicte esa resolución.

De este modo, en opinión del Juzgado promotor, el sancionado queda en una situación de absoluta «indefinición jurídica» por causa únicamente imputable a la Administración, cuando ésta no resuelve el recurso de alzada, no ya dentro del plazo de tres meses legalmente establecido al efecto, sino ni siquiera dentro del plazo de prescripción. Por una parte, la infracción no prescribe porque ya ha sido sancionada y, por otra, tampoco prescribe la sanción porque no es ejecutiva y no corren los plazos de prescripción. De suerte que la prescripción queda absolutamente al albur de que la Administración autora del acto cumpla o no con su obligación de resolver (y notificar su resolución) el recurso de alzada. Ante esta situación, el derecho a formular un recurso contencioso-administrativo contra una desestimación presunta (que supone un incumplimiento del plazo para resolver y notificar) se convertiría en una carga para el interesado, que éste debe asumir, con todo su coste económico y temporal, para enervar esa situación de indefinición jurídica que sólo a la Administración es imputable.

Sin ignorar que las garantías del proceso penal no son extrapolables a los expedientes administrativos en el ejercicio de la potestad sancionadora, conviene no olvidar –continúa el Juzgado– que la STC 63/2005, de 14 de marzo, ha establecido nuevos criterios para el cómputo de los plazos de prescripción de las infracciones penales. Siendo ello así, no puede desconocerse la garantía de la prescripción no sólo de las infracciones sino también de las sanciones administrativas, sobre todo en la medida en que se considere que la operatividad de esa garantía queda exclusivamente en manos de la Administración sancionadora.

En suma, según se indica en el Auto, esta cuestión de inconstitucionalidad se plantea en relación con el art. 81 LSV y el art. 132 LPC, de acuerdo con la interpretación vinculante de las reglas del cómputo de los plazos de prescripción de las infracciones y de las

sanciones resultantes de la doctrina legal establecida en interés de ley 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. El precepto constitucional que se reputa vulnerado es el art. 9.3 CE, que establece el principio de seguridad jurídica; considerándose asimismo infringida la doctrina constitucional sentada por las SSTC 204/1987, 188/2003, 220/2003, 14/2006, y 40/2007, entre otras, en relación con la consideración del silencio administrativo como mera ficción legal para poder recurrir, establecida en beneficio del ciudadano y no de la Administración incumplidora de la norma que obliga a dictar resolución expresa.

Considera igualmente el Juzgado promotor de la cuestión que la interpretación del cómputo de los plazos de prescripción que se contiene en la referida doctrina en interés de ley vulnera la doctrina constitucional que subyace en la STC 243/2006, en relación con la ejecutividad de las sanciones recurridas en alzada, dado que el Tribunal Supremo extrae consecuencias de esa doctrina constitucional que no son conformes con su espíritu, produciéndose así un resultado contrario al establecido por el art. 5.1 LOPJ, pues se permite que la Administración se beneficie de su propia falta de diligencia, lo que determina a su vez la vulneración del art. 123.1 CE, que establece la supremacía del Tribunal Supremo salvo en lo atinente a las garantías constitucionales, siendo claro que la doctrina del Tribunal Constitucional considera la actual configuración del silencio administrativo como ficción legal para poder recurrir, y las consecuencias de la misma (imposibilidad de que la Administración se beneficie de su propia falta) como una garantía constitucional.

Subsidiariamente, se señala la posible inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, en la medida en que establece el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley, de modo que este precepto legal podría atentar contra el art. 117.1 CE, que garantiza la independencia judicial y la sumisión exclusiva de los Jueces y Magistrados al imperio de la ley, y asimismo contra el art. 12 LOPJ, porque una cosa es la corrección a posteriori y en el caso concreto por vía de recurso de lo decidido en una resolución judicial y otra bien diferente establecer una doctrina con carácter general, abstracto y vinculante en el futuro para el resto de órganos jurisdiccionales, máxime cuando esa doctrina pueda conducir, como sucedería en este caso según el Juzgado promotor de la cuestión, a resultados palmariamente contrarios a las garantías elementales de que debe gozar toda persona sujeta a un expediente sancionador.

4. Por providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión. Asimismo acordó 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. 1 de Elche 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. 56, de 5 de marzo de 2010.

5. Por escrito registrado el 4 de marzo de 2010, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, en su reunión del 2 de marzo de 2010, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, por escrito registrado el 5 de marzo de 2010, el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 2 de marzo de 2010, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó y presentó escrito de alegaciones el 15 de marzo de 2010, en el que comienza señalando que la presente cuestión es inadmisibile por incumplimiento del juicio de relevancia (art. 35.1 LOTC) respecto de las normas cuestionadas. El art. 81 LSV se compone de tres apartados, que regulan distintos extremos, y otro tanto sucede con el art. 132 LPC. Sin embargo, el Juzgado promotor de la cuestión no precisa sobre cuál de los apartados –y en su caso párrafos– de cada uno de dichos preceptos recae su duda de constitucionalidad y cuál sea el nexo entre el tenor legal y el problema de la prescripción mientras pende el recurso de alzada. La falta de exteriorización del juicio de relevancia resulta agravada por la imprecisión del Auto de planteamiento en su parte dispositiva, tanto en lo que se refiere a los preceptos cuestionados, como en relación con los fundamentos constitucionales de la duda, pues la pretendida infracción de los arts. 117.1 y 123.1 CE (en relación con los arts. 5.1 y 12 LOPJ) sólo tiene sentido en relación con el objeto de la duda de constitucionalidad subsidiaria, referida al art. 100.7 LJCA; ahora bien, el planteamiento de la duda subsidiaria revela la inconsistencia de la duda sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados a título principal.

En todo caso, que la duda de constitucionalidad respecto de los arts. 81 LSV y 132 LPC se ciña exclusivamente a una de sus interpretaciones posibles, la sentada 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, viene a corroborar, según el Abogado del Estado, la carencia de relevancia de la presente cuestión, pues su objeto no es la inconstitucionalidad de los referidos preceptos legales, sino la doctrina que se contiene en las citadas Sentencias. La cuestión de inconstitucionalidad es un medio de control de la ley (arts. 163 CE y 35.1 LOTC), no de la actividad de sus intérpretes, ni siquiera cuando el intérprete sea el Tribunal Supremo, y su interpretación en sentencias dictadas en recursos de casación en interés de ley sea vinculante para los Tribunales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo (art. 100.7 LJCA), no por tanto para los Tribunales de otros órdenes ni para los operadores jurídicos no judiciales. Así las cosas, en la medida en que la presente cuestión pretende forzar una interpretación del problema de la prescripción durante la pendencia del recurso de alzada de significado opuesto a la doctrina sentada por las citadas Sentencias en interés de ley, cabe concluir que el Juzgado proponente pretende servirse de la cuestión de inconstitucionalidad para una finalidad ajena a la misma, pues es doctrina constitucional reiterada que este procedimiento constitucional no puede degenerar en un cauce consultivo para despejar las dudas que albergue el órgano judicial sobre cuál de las interpretaciones posibles de un precepto legal resulta más acomodada a la Constitución, ni puede servir para ventilar controversias interpretativas entre órganos judiciales.

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, por lo que se refiere a la pretendida vulneración de los arts. 117.1 y 123.1 CE, es notorio que no tiene sentido alguno en relación con los arts. 81 LSV y 132 LPC, pues no puede reprocharse al legislador ninguna violación de la independencia judicial ni de la supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales en el dictado de dichos preceptos. Y no cabe tampoco reprochar al art. 100.7 LJCA, en cuanto establece la eficacia vinculante de las Sentencias en interés de ley, la supuesta infracción del art. 117.1 CE, pues la finalidad nomofiláctica del art. 100.7 LJCA es evitar que la falta de acceso a la casación ordinaria o a la casación para la unificación de doctrina propicie interpretaciones erróneas de las normas jurídicas que dañen gravemente el interés general; de suerte que lejos de ser el art. 100.7 LJCA una amenaza para la independencia judicial es, por el contrario, una garantía de la finalidad esencial de ésta, la sumisión plena al imperio de la ley.

Este reproche de inconstitucionalidad –la supuesta infracción de los arts. 117.1 y 123.1 CE– sólo cobra sentido, según el Abogado del Estado, si se entiende dirigido a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en cuanto autora de las

Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. Ahora bien, estas Sentencias no han vulnerado el deber de conformarse con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional acerca del silencio negativo como ficción legal que permite el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, ni en particular la contenida en la STC 243/2006. Las referidas Sentencias en interés de ley del Tribunal Supremo sostienen simplemente, en primer lugar, que la falta de resolución expresa en plazo del recurso de alzada carece de relevancia respecto de la prescripción de la infracción, dado que el recurso de alzada se promueve contra la sanción ya impuesta, esto es, cuando la Administración ya ha ejercido su potestad sancionadora (Sentencia de 15 de diciembre de 2004); pero tampoco cabe la prescripción de la sanción impuesta mientras pende el recurso de alzada, pues la mera interposición de éste impide ejecutar la sanción mientras no se resuelva expresamente (Sentencia de 22 de septiembre de 2008). Por su parte, la STC 243/2006 considera que el mero transcurso de los plazos para entender desestimado por silencio el recurso de alzada y para recurrir en vía contencioso-administrativa contra la desestimación presunta no determina por sí solo la firmeza de la sanción administrativa. Ambas doctrinas se concilian perfectamente, como lo demuestra que la Sentencia en interés de ley de 22 de septiembre de 2008 se dicta partiendo de la doctrina sentada en la STC 243/2006, como lo refleja su fundamentación jurídica.

Por otra parte es obvio –continúa el Abogado del Estado– que la doctrina sentada en las Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008 nada tiene que ver con dejar la interrupción de la prescripción de las infracciones penales en manos de denunciantes o querellantes, que era la cuestión abordada en la STC 63/2005, de 14 de marzo, y las demás que reiteran su doctrina.

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 arts. 81 LSV y 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.

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 citadas Sentencias en interés de ley, 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 escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en este Tribunal el 8 de abril de 2010.

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, descartando, por notoriamente infundada, la duda de constitucionalidad planteada en aquellos casos en relación con la supuesta infracción del principio de seguridad jurídica

(art. 9.3 CE). Asimismo considera el Fiscal General del Estado que el Tribunal Supremo, al dictar la Sentencia en interés de ley de 22 de septiembre de 2008, no ha hecho sino atenerse a la doctrina sentada en la STC 243/2006 en cuanto a la ejecutividad de la resolución sancionadora durante la pendencia del recurso de alzada interpuesto contra la misma, a los efectos de la prescripción de las sanciones. En cualquier caso, habida cuenta de que la duda del Juzgado promotor de la cuestión no recae tanto sobre los arts. 81 LSV y 132 LPC, sino sobre la interpretación vinculante de los mismos impuesta por las citadas Sentencias en interés de ley, en virtud del art. 100.7 LJCA, estima el Fiscal General del Estado que la cuestión carece de fundamento, pues sólo las normas con rango de ley pueden ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y art. 35.1 LOTC), no pudiendo serlo la doctrina legal, aunque defina la forma de aplicar un precepto legal en un supuesto concreto que tiene interés general.

Asimismo considera el Fiscal General del Estado que no puede entenderse que el art. 100.7 LJCA infrinja lo dispuesto en el art. 117.1 CE. La independencia judicial tiene como fundamento último el sometimiento de los Jueces y Tribunales al imperio de la ley, siendo su obligación cumplirla y hacerla cumplir. A tal imperativo responde la regla de la vinculación de los Jueces y Tribunales a la doctrina en interés de ley emanada del Tribunal Supremo que establece el art. 100.7 LJCA, que persigue justamente garantizar la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio nacional, evitando diferentes soluciones interpretativas de una misma norma legal.

Por todo lo expuesto, el Fiscal General del Estado solicita que se desestime la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. Mediante providencia de 19 de mayo de 2010, el Pleno del Tribunal acordó deferir a la Sala Segunda la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC.

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. 1 de Elche plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LSV), y 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) lesiona el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como el principio de supremacía del Tribunal Constitucional en materia de garantías constitucionales [art. 123.1 CE, en relación con el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)], en cuanto la referida doctrina legal del Tribunal Supremo colisionaría con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que considera el silencio administrativo como ficción legal para poder recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de resolver pueda deparar perjuicios al interesado.

De manera alternativa o subsidiaria el Juzgado cuestiona el art. 100.7 LJCA, por entender que este precepto, en cuanto establece el carácter vinculante para los Jueces y Tribunales inferiores de la doctrina legal sentada en las Sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley, podría atentar contra el principio de independencia judicial (art. 117.1 CE, en relación con el art. 12 LOPJ).

2. 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 el mismo Juzgado respecto de los mismos preceptos y con los mismos fundamentos, por lo que bastará aquí con remitirse a lo razonado en aquella Sentencia.

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 en el presente caso 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 (los arts. 81 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 dictadas en interés de ley 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.

3. Efectuada la precisión que antecede, procedimos seguidamente en la STC 37/2012 al examen de la duda de constitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche de forma subsidiaria o alternativa, es decir, en relación con la posible inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, por constituir este precepto el presupuesto del que parte el planteamiento de la cuestión, señalando al respecto que «a la tradicional finalidad nomofiláctica de protección del Derecho objetivo del recurso de casación propiamente dicho, el recurso de casación en interés de la ley añade una función integradora o uniformadora del Derecho, pues mediante el establecimiento por el Tribunal Supremo (dada su supremacía ex art. 123.1 CE) de una doctrina legal vinculante para todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado jurisdiccional, se 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, como ya advertíamos en la citada STC 111/1992, FJ 4» (STC 37/2012, FJ 3). Y concluíamos descartando que el art. 100.7 LJCA, en la medida en que establece el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Supremo que estiman los recursos de casación en interés de ley, vulnere el principio de independencia judicial (art. 117.1 CE), por las razones que se expresan en la STC 37/2012, FFJJ 4, 5, 6 y 7.

Dijimos allí, en efecto, que la independencia judicial, que se predica de todos y cada uno de los jueces y magistrados en cuanto ejercen la función jurisdiccional (STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 6), «permite que los órganos judiciales inferiores en grado discrepen, mediante un razonamiento fundado en Derecho, del criterio sostenido por Tribunales superiores e incluso de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo (art. 1.6 del Código civil), si fuere el caso ..., con la excepción, justamente, del supuesto de la doctrina legal que establezca el Tribunal Supremo al resolver el recurso de casación en interés de ley, precisamente por los efectos vinculantes que tiene para los órganos judiciales inferiores en grado, supuesto excepcional en que estos órganos judiciales quedan vinculados a la 'doctrina legal correctora' que fije el Tribunal Supremo (STC 111/1992, FJ 4), so pena de incurrir incluso, como ya se dijo, en infracción del art. 24.1 CE por inaplicar el precepto legal con el contenido determinado por esa doctrina legal que les vincula por imperativo de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA (SSTC 308/2006, FJ 7, y 82/2009, FJ 8)» (STC 37/2012, FJ 7).

Sin embargo, como seguidamente advertíamos, no por esa vinculación a la doctrina legal de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sentada en las sentencias estimatorias de recursos de casación en interés de ley queda abolida o

cercenada la independencia judicial de los órganos judiciales inferiores en grado de dicho orden jurisdiccional. «Ello es así, ante todo, porque 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, FJ 5)» (STC 37/2012, FJ 7).

Añadimos a lo anterior «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» (STC 37/2012, FJ 7).

4. Descartada la inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, por las razones expresadas, rechazamos seguidamente en la citada STC 37/2012 la duda de constitucionalidad planteada 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.

Así, por lo que se refiere a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica, con cita de nuestra reiterada doctrina al respecto, declaramos 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).

De igual modo declaramos en la STC 37/2012, FJ 9, que, por las razones que se expresan en los FFJJ 10 y 11 –a los cuales resulta obligado remitirse ahora– no se advierte que el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LPC, determinado por la doctrina legal vinculante establecida por el Tribunal Supremo en las citadas sentencias en interés de ley, resulte contrario ni a la doctrina constitucional sobre la configuración del

silencio administrativo que se invoca en el Auto de planteamiento de la cuestión, ni, en consecuencia, al art. 123.1 CE, para concluir recordando 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 dos mil doce.–Eugeni Gay Montalvo.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Firmado y rubricado.