

Reunido en Cádiz en el Oratorio de San Felipe Neri, el día en que se cumplen doscientos años de la promulgación de la Constitución Española de 1812, el Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **S E N T E N C I A**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 9689-2009, 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, alternativamente, 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 Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Con fecha 18 de noviembre 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. 443/2009 tramitado en ese órgano judicial, Auto del referido Juzgado de 19 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), todo ello 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 por un conductor contra la resolución de la Dirección General de Tráfico de 4 de febrero de 2009 que confirma en alzada la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Alicante de 8 de agosto de 2006 que le impuso una sanción de 200 euros por la comisión de la infracción tipificada en el art. 52 del Reglamento General de Circulación, en relación con los arts. 67.1 y 69 LSV, en virtud de denuncia formulada el 9 de diciembre de 2005 por agentes de la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante. En la demanda rectora del proceso se alegaba por el recurrente la prescripción de la infracción y la sanción conforme al art. 81 LSV.

b) Celebrada la vista del procedimiento abreviado, a la que únicamente compareció el demandante, que se ratificó en la demanda presentada, mediante providencia de 9 de septiembre de 2009 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche acordó, de conformidad con el art. 35.2 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 LOPJ conforme se razona en la providencia.

c) La representación procesal del demandante evacuó el trámite conferido, mostrando su conformidad al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Por su parte, 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.

El Ministerio Fiscal no presentó escrito de alegaciones.

d) Mediante Auto de 19 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 este el único motivo aducido 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, de 24 de julio, 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 de la cuestión, 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 resultante 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 Primera, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, reservándose para sí el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.c) LOTC; 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 en el Tribunal el 3 de marzo de 2010, el Presidente del Senado comunicó 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.

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 cual de los apartados –y en su caso párrafos– de cada uno de dichos preceptos recae su duda de constitucionalidad y cual 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, no sólo en lo que se refiere a los preceptos cuestionados, sino también 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 pendency 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 cual de las interpretaciones posibles de un precepto legal resulta más acomodada a la Constitución, ni puede servir para ventilar controversias interpretativas entre órganos judiciales.

En fin, afirma el Abogado del Estado que existe una razón añadida para sostener la falta de relevancia para la presente cuestión, y es que la pretensión anulatoria deducida en el proceso *a quo* se basaba en la caducidad del procedimiento sancionador (art. 81.2 LSV) y en la incongruencia de la resolución que desestimó el recurso de alzada, por lo que, no habiendo el órgano judicial procedido a plantear a las partes *ex art.* 33.2 LJCA otros posibles motivos de estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo, resulta notorio que la cuestión relativa a la prescripción de la infracción o de la sanción en el recurso de alzada es ajena a la pretensión deducida y en particular a su causa de pedir (art. 33.1 LJCA).

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 denunciante o querellante, 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 12 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 pendency 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 constitucional 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 de lo dispuesto en el 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 del Pleno de 28 de febrero de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia, en el Oratorio de San Felipe Neri, de la ciudad de Cádiz, el día 19 de marzo del mismo año, habilitando este día de conformidad con lo dispuesto en el art. 80 LOTC en relación con el art. 182 LOPJ.

## 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; y, alternativamente, en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

El art. 132 LPC establece con carácter general los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas y las reglas para su cómputo, en tanto que el art. 81 LSV establece los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones en materia de tráfico y seguridad vial, así como las reglas para su cómputo. Debemos no obstante precisar que, como ha quedado expuesto, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche cuestiona dichos preceptos a partir de la interpretación vinculante que en relación con los mismos ha sentado la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en las citadas Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008.

A juicio del órgano judicial promotor de la cuestión, esa interpretación vinculante *ex* art. 100.7 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 LOPJ), en cuanto la referida jurisprudencia en interés de ley 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.

En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 fija 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». A su vez, la Sentencia de 22 de septiembre de 2008 fija la siguiente 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».

De manera alternativa o subsidiaria el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche 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). El art. 100.7 LJCA establece lo siguiente: “La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal. En este caso, se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional”.

El Abogado del Estado considera la cuestión inadmisibile por incumplimiento del juicio de relevancia (art. 35.1 LOTC) y, de manera subsidiaria, interesa la desestimación de la cuestión. En términos semejantes se pronuncia el Fiscal General del Estado, que postula a su vez la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. De lo expuesto se deriva que las dudas de constitucionalidad que se plantean por el órgano judicial no pueden ser examinadas sin una previa depuración del alcance de la cuestión. Por ello, antes de entrar en el examen de fondo es preciso considerar previamente las objeciones formuladas por el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en cuanto a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, lo que permitirá delimitar el objeto de la misma.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente Sentencia, el Abogado del Estado entiende que no se satisfacen en el Auto de planteamiento las exigencias del denominado juicio de relevancia, en cuanto que la duda de constitucionalidad del Juzgado promotor no recae en realidad sobre los arts. 81 LSV y 132 LPC, sino sobre la interpretación vinculante de los mismos impuesta –en virtud de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA– 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, siendo así que, de conformidad con los arts. 163 CE y 35.1 LOTC, dichas resoluciones judiciales no pueden ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. El Fiscal General del Estado mantiene esta misma opinión, aunque no la exprese como incumplimiento del juicio de relevancia, sino como argumento de fondo para la desestimación de la cuestión.

Para dar respuesta a esta objeción debe ante todo recordarse que, conforme a nuestra reiterada doctrina, es a los órganos judiciales que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, *prima facie*, corresponde expresar el juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio judicial salvo en los casos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia carece de consistencia, resultando evidente que la norma legal cuestionada no es, en modo alguno, aplicable al caso, o siéndolo, el fallo no depende de su validez (entre otras, SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1; 106/1986, de 24 de julio, FJ 1; 76/1990, de 26 de abril, FJ 1; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2; 51/2004, de 13 de abril, FJ 1; y 81/2009, de 23 de marzo, FJ 3).

Teniendo en cuenta lo expuesto ha de indicarse que en el Auto de planteamiento de la cuestión se razona expresamente que el juicio de relevancia debe entenderse cumplido desde el momento en que la controversia en el proceso *a quo* versa exclusivamente sobre la prescripción de la infracción y de la sanción por haber transcurrido más de un año desde la interposición del recurso de alzada contra la resolución sancionadora impugnada, que es el plazo de prescripción previsto en el art. 81 LSV. Esta formulación puede entenderse completada por otros razonamientos contenidos en el Auto de planteamiento de la cuestión de los que se infiere sin dificultad que el Juzgado promotor vendría, en definitiva, a exteriorizar el juicio de relevancia en unos términos que podrían ser resumidos así: que lo único que se discute en el proceso *a quo* es la prescripción de la infracción y de la sanción, siendo los preceptos cuestionados (arts. 81 LSV y 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, los que establecen las reglas aplicables en materia de prescripción, y que el Juzgado queda

vinculado a la doctrina legal sentada en dichas Sentencias por imperativo de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA.

Desde luego, como ya hemos tenido oportunidad de precisar en anteriores ocasiones, es notorio que una interpretación jurisprudencial no es susceptible de ser cuestionada mediante el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 15/1994, de 20 de enero, FJ 2), por cuanto la interpretación jurisprudencial de un precepto legal se constituye en presupuesto, que no en objeto, de la cuestión planteada respecto de dicho precepto [SSTC 157/1993, de 6 de mayo, FJ 1 b), y 114/1994, 14 de abril, FJ 2 b)].

Sin embargo, y como ya apreciáramos para un caso similar en el ATC 10/2006, de 17 de enero, FJ 2 (así como en los AATC 11/2006, de 17 de enero y 404/2006, de 8 de noviembre), en el presente supuesto no puede concluirse sin más que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad sea exclusivamente la doctrina legal fijada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en las Sentencias en interés de ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008. Ciertamente es que una buena parte de la argumentación desplegada en el Auto de planteamiento expresa la discrepancia que el Juzgado promotor de la cuestión mantiene con la referida doctrina legal, pero no lo es menos que, por obra de los efectos vinculantes atribuidos por el art. 100.7 LJCA a esa doctrina, debe entenderse que la misma concreta el contenido normativo de unos preceptos, los arts. 81 LSV y 132 LPC, cuya aplicabilidad al caso resulta suficientemente acreditada, según lo anteriormente expuesto.

En efecto, la doctrina legal de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo sentada en sentencias estimatorias del recurso de casación en interés de ley no sólo tiene el valor complementario del ordenamiento jurídico que a la jurisprudencia del Tribunal Supremo le atribuye el art. 1.6 del Código civil (SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 1; 133/1995, de 25 de septiembre, FJ 5; 129/2003, de 30 de junio, FJ 6; y 265/2005, de 24 de octubre, FJ 2, por todas), sino, además, verdadera fuerza vinculante para los Jueces y Tribunales inferiores en grado de dicho orden jurisdiccional, en virtud de lo establecido en el art. 100.7 LJCA.

Por ello necesariamente 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 presente cuestión, como para todos los órganos judiciales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ha sido determinado conforme a lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en las citadas sentencias en interés de ley. Esto es, los preceptos legales cuestionados tienen para los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo el contenido preciso (ese mismo y no otro) que el Tribunal Supremo ha establecido al sentar doctrina legal vinculante en sentencias en interés de ley, como último y superior intérprete de la legalidad ordinaria, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Constitucional (arts. 123.1 CE).

De este modo el Juzgado promotor de la presente cuestión viene obligado a aplicar los arts. 81 LSV y 132 LPC con el contenido establecido por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en las citadas Sentencias en interés de ley, hasta el punto de que, de obrar de otro modo, incurriría incluso en vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por desatención de esa doctrina legal que le vincula a tenor de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA (SSTC 308/2006, de 23 de octubre, FJ 7, y 82/2009, de 23 de marzo, FJ 8), y, en consecuencia, por inaplicar los referidos preceptos legales sin plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los mismos. Pues, como hemos declarado reiteradamente, sólo mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad puede dejarse sin aplicación una norma legal en vigor que sea posterior a la Constitución y que el órgano judicial pueda entender que la contradice, dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley postconstitucional vigente por entenderla incompatible con la Constitución, atribuyendo de forma exclusiva al Tribunal Constitucional la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las leyes, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es expresión de la voluntad popular (como se declara en el Preámbulo de nuestra Constitución) y es por ello elemento básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España [por todas, SSTC 17/1981, de 1 de mayo, FJ 1; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 16; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 9; 58/2004, de 19 de abril, FJ 8; y 78/2010, de 20 de octubre, FJ 2.a)].

En suma, en la medida en que el órgano judicial promotor de la presente cuestión viene obligado a aplicar en el proceso *a quo* unos preceptos legales (los arts. 81 LSV y 132 LPC)

con el contenido normativo fijado por el Tribunal Supremo en las citadas sentencias, de cuya constitucionalidad duda y de cuya validez depende el fallo, ha de concluirse que se cumplen las exigencias para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, reservada a las leyes y normas con fuerza de ley (arts. 163 CE y 27.2 y 35.1 LOTC), ya que, como antes dijimos, aunque el problema no haya sido expuesto en estos mismos términos en el Auto de planteamiento, necesariamente ha de entenderse que lo que en realidad se pretende cuestionar por el órgano judicial no es una interpretación jurisprudencial concreta, sino la ley misma (bien que con el contenido resultante de la doctrina legal vinculante sentada por el Tribunal Supremo conforme a lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA); 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. Delimitado así el objeto de la presente cuestión, y entrando ya en el examen de fondo, resulta necesario comenzar por el análisis de la duda de constitucionalidad que se plantea 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, precepto que, pese a ser cuestionado de manera subsidiaria, según acaba de indicarse, se presenta, en realidad, como el presupuesto del que parte el mismo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, y que por ello debemos examinar en primer lugar. Pues, en efecto, sólo despejada la duda sobre la constitucionalidad de este precepto legal, norma secundaria de integración de normas, podrá abordarse el examen sobre la constitucionalidad de los arts. 81 LSV y 132 LPC, con el contenido establecido por el Tribunal Supremo en la doctrina legal sentada en las citadas sentencias en interés de la ley (por imperativo precisamente de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA).

En la actualidad, los recursos de casación en interés de la ley en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (cuyo origen se remonta al Decreto de 8 de mayo de 1931, como tuvimos ocasión de recordar en la STC 121/1999, de 28 de junio, FJ 2), se encuentran regulados en los arts. 100 y 101 LJCA de 1998. Dichos preceptos amplían el número de sujetos legitimados para la interposición del recurso y mantienen como requisito objetivo la fundamentación del recurso en la consideración de la sentencia impugnada como “gravemente dañosa para el interés general y errónea”.

Asimismo, y en lo que aquí interesa, la sentencia que dicte el Tribunal Supremo al resolver un recurso de casación en interés de la ley respetará en todo caso la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal, en cuyo caso se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”, y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 100.7 LJCA).

En definitiva, el recurso de casación en interés de la ley, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de su carácter subsidiario respecto del recurso de casación propiamente dicho, ha tenido siempre naturaleza excepcional, tanto por la limitación normativa de los sujetos legitimados para su interposición, como por los efectos, puesto que las sentencias que se dicten sirven únicamente a la finalidad de la formación de jurisprudencia, con valor vinculante respecto de la doctrina legal en caso de sentencias estimatorias del recurso, dejando intacta la fuerza de cosa juzgada de la resolución judicial objeto de impugnación. Dicho en palabras de nuestra STC 111/1992, de 14 de septiembre, FJ 4, “Este recurso tenía y tiene por finalidad permitir que se corrijan las resoluciones de los Tribunales de aquella jurisdicción (salvo el Tribunal Supremo) que se estiman ‘gravemente dañosas y erróneas’, de tal manera que el Tribunal Supremo pueda fijar, en su caso, una doctrina legal correctora, pero respetando ‘la situación jurídica particular derivada del fallo impugnado’. Como es lógico, la razón de ser o la utilidad de este tipo de recurso consiste en posibilitar que la doctrina o fundamentación de la resolución impugnada, que se considera gravemente dañosa y errónea, no se aplique, de ser declarada como tal, a situaciones similares a las enjuiciadas por aquélla”.

El recurso de casación en interés de la ley responde así a la finalidad de preservar la homogeneidad jurisprudencial, mediante el establecimiento por el Tribunal Supremo de una doctrina legal, vinculante para Jueces y Tribunales inferiores, sirviendo con ello al objetivo de que la ley sea igual en todo el territorio nacional (arts. 14 y 139.1 CE) y al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al tiempo que dota de contenido real a la supremacía del Tribunal Supremo, precisamente creado con el nombre de “Supremo Tribunal de Justicia” por la Constitución de 1812, en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), “una supremacía que se traduce en la doctrina legal cuya función complementaria del ordenamiento jurídico con valor normativo reconocen el Código Civil (art. 1.6) y la propia Ley de la Jurisdicción cuando regulaba otrora los

recursos extraordinarios de apelación en interés de ley o de revisión para la homogeneización jurisprudencial [...] y configura hoy los de casación para la unificación de doctrina y en interés de ley, herederos de aquéllos” (SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 1, y 184/1995, de 12 de diciembre, FJ 1).

De este modo, 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 dañinos para el interés general, como ya advertíamos en la citada STC 111/1992, FJ 4.

Siendo esto así, debemos descartar 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, sea inconstitucional porque vulnera (como se aduce en el Auto de planteamiento de la cuestión) el principio de independencia judicial proclamado en el art. 117.1 CE, por las razones que más adelante se expresan.

4. La independencia del poder judicial, que se predica de todos y cada uno de los jueces y magistrados en cuanto ejercen la función jurisdiccional, implica que, en el ejercicio de esta función, están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley, lo que significa que no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del legislativo y del ejecutivo. E incluso que los órganos judiciales de grado inferior no están necesariamente vinculados por la doctrina de los Tribunales superiores en grado, ni aun siquiera por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con la excepción, de la que seguidamente nos ocuparemos, de la doctrina sentada en los recursos de casación en interés de ley; todo ello sin perjuicio de hacer notar que toda jurisprudencia del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE), complementa el ordenamiento jurídico, conforme señala el art. 1.6 del Código civil, y tiene, por ello, vocación de ser observada por los Jueces y Tribunales inferiores, en los términos que después se expresan, a lo que ha de añadirse que la

infracción de la jurisprudencia constituye motivo de casación en todos los órdenes jurisdiccionales.

Así configurado, el principio de independencia judicial es consustancial a todo Estado democrático, y su reconocimiento en España tiene origen en la Constitución de Cádiz de 1812.

En efecto, aunque la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812 no contiene ningún precepto en el que se recoja literalmente el principio de independencia judicial con esta expresa denominación, lo cierto es que de la lectura sistemática del artículo 17 y los diversos artículos contenidos en su Título V, cuya rúbrica es “De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal”, se desprende sin dificultad el reconocimiento de dicho principio, lo que viene a corroborar, por lo demás, el “Discurso preliminar” (verdadero preámbulo razonado de la Constitución de Cádiz), donde, al referirse en el comienzo de su parte II a lo que luego sería el Título V de la Constitución de 1812, se alude expresamente, junto a otras afirmaciones de interés a los efectos que nos ocupan, a “la absoluta separación e independencia de los jueces” como elemento esencial del edificio constitucional.

Así, en los arts. 17, 242 a 245 y 252 a 255 de la Constitución de 1812 aparecen proclamados los principios o garantías de sometimiento exclusivo de los jueces al imperio de la ley, de separación del poder jurisdiccional de los otros poderes del Estado, de exclusividad en el ejercicio de la función o potestad jurisdiccional, y de inamovilidad de los jueces y magistrados, así como la previsión de la responsabilidad jurídica (que no política) de los mismos. Principios estos que sustentan la independencia judicial y que, por ello, garantizados por la Constitución, permiten que esa independencia sea real y verdadera.

5. Es obligado, por tanto, reconocer que la fórmula empleada por el art. 117.1 de la vigente Constitución de 1978, conforme al cual “La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley”, es deudora históricamente de la obra de las Cortes de Cádiz, lo que es de justicia reconocer con ocasión del doble centenario de la promulgación de la Constitución de 1812.

Y es que, en efecto, como bien advirtieron ya los constituyentes de Cádiz, la independencia es atributo consustancial a la función de juzgar, en cuanto implica que Jueces y Tribunales no están subordinados en el ejercicio de su función jurisdiccional a ningún otro poder público, sino sometidos única y exclusivamente “al imperio de la ley”, esto es, sujetos al Derecho. Ello significa que, a diferencia de lo que acontece con los poderes legislativo y ejecutivo, que disponen legítimamente de un amplio margen (siempre dentro del ordenamiento jurídico, como advierte el art. 9.1 CE) para adoptar de manera discrecional decisiones políticas, los Jueces y Tribunales integrantes del poder judicial no pueden ejercer su función jurisdiccional con discrecionalidad política ni según su libre albedrío, sino que han de juzgar sometidos al imperio de la ley, con sujeción al sistema de fuentes establecido.

Por eso la legitimación democrática del poder judicial deriva directamente de la Constitución, que configura a la justicia como independiente, sometida únicamente al Derecho y no a opciones políticas. Es más, si en un Estado no existe un poder judicial independiente (independencia que se predica de todos y cada uno de los jueces y magistrados integrantes del poder judicial) entonces lo que no hay es Estado de Derecho, pieza esencial, como es sabido, de un Estado auténticamente constitucional.

Bien puede afirmarse por todo ello que, en el ejercicio de su función constitucional, el juez es libre en cuanto que sólo está sujeto al imperio de la ley. O, dicho de otro modo, que los Jueces y Tribunales son independientes porque están sometidos únicamente al Derecho. Independencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla, como así ha tenido ocasión este Tribunal de declararlo en reiteradas ocasiones: “la independencia judicial de cualquier presión o influencia externa tiene como anverso el sometimiento exclusivo de los Jueces a la Ley y al Derecho, principio de juridicidad, más allá del de legalidad, que implica el respeto no sólo a las normas sino también a los usos y costumbres, a los principios generales del Derecho y a la doctrina legal del Tribunal Supremo con valor complementario del ordenamiento jurídico” (STC 133/1995, de 25 de septiembre, FJ 5).

6. Además, la proclamación constitucional de la independencia del poder judicial va acompañada del establecimiento de diversas garantías adecuadas a asegurar su efectividad, como son, entre otras, la inamovilidad, la imparcialidad, el estatuto jurídico de jueces y

magistrados, y el régimen de responsabilidad, cuestiones en las que también resuenan los lejanos ecos de la Constitución gaditana de 1812.

A dichas garantías de la independencia judicial ya hemos tenido ocasión también de referirnos en nuestra doctrina, y así es oportuno recordar la STC 108/1986, de 26 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en la que afirmamos que “El Poder Judicial consiste en la potestad de ejercer la jurisdicción, y su independencia se predica de todos y cada uno de los jueces en cuanto ejercen tal función, quienes precisamente integran el poder judicial o son miembros de él porque son los encargados de ejercerla. Así resulta claramente del artículo 117.1 de la Constitución [...]”.

Naturalmente, la independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por «todos» (art. 13 de la misma Ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de Ley Orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2). No es necesario ni posible entrar aquí en un examen detallado de la especial situación del poder judicial y de sus integrantes en la Constitución, aunque conviene señalar que esa independencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los Jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por Ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes” (FJ 6).

Obvio es, por otra parte, como también advertimos en la citada STC 108/1986, FJ 7, que “la concepción expuesta de la independencia del Poder Judicial es compartida, en sus líneas generales, por todos los países de nuestra área jurídico-política”, a lo que cabe añadir que asimismo es coincidente dicha concepción con la que reflejan diversos Textos internacionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas suscritos por España: art. 6.1 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, art. 14.1 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y art. 47 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.

7. Conforme a lo expuesto, la independencia judicial (art. 117.1 CE) 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, sin que con ello se vulnere el principio de igualdad en aplicación de la ley, al tratarse de órganos judiciales diferentes (SSTC 160/1993, de 17 de mayo, FJ 2; 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 6; y 87/2008, de 21 de julio, FJ 5, por todas), y tampoco el derecho a la tutela judicial efectiva, 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).

Ciertamente, 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 vincula a los órganos judiciales inferiores en grado de dicho orden jurisdiccional cuando hayan de resolver asuntos en los que resulte aplicable la disposición sobre la que ha recaído esa interpretación vinculante, por imperativo legal, del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE). Sin embargo, no por esa vinculación queda abolida o cercenada en tales supuestos la independencia judicial de los órganos judiciales inferiores en grado.

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). 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, FJ 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.

8. Descartada la inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, por las razones expresadas, cumple seguidamente examinar la duda de constitucionalidad que se proyecta por el Juzgado promotor de la presente cuestión 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.

Como se recordará, el Juzgado promotor de la cuestión sostiene, en síntesis, que los plazos de prescripción establecidos en los arts. 81 LSV y 132 LPC, conforme al contenido normativo de dichos preceptos que se determina en la citada doctrina legal del Tribunal Supremo vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la doctrina constitucional sentada por las SSTC 204/1987, 188/2003, 220/2003, 14/2006, y 40/2007, entre otras, sobre la consideración del silencio administrativo como mera ficción legal para poder recurrir en vía contencioso-administrativa, establecida en beneficio del ciudadano, sin que la Administración pueda beneficiarse de su propio incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa dentro de plazo; así como la vulneración de 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 que no son conformes con su espíritu, lo que determinaría a su vez la infracción del art. 123.1 CE.

Pues bien, en cuanto a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) debe recordarse que, con arreglo a nuestra reiterada doctrina, la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De este modo, sólo si el contenido o las omisiones de una norma (teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho) produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5, por todas).

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, y como ya se dijera en los citados AATC 10/2006, FJ 4, 11/2006, FJ 4, y 404/2006, FJ 2, en asuntos similares al presente, debe declararse 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.

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).

9. En lo que se refiere a la pretendida vulneración de la doctrina constitucional sobre la configuración del silencio administrativo sentada por las SSTC 204/1987, de 21 de diciembre, 188/2003, de 27 de octubre, 220/2003, de 15 de diciembre, 14/2006, de 16 de enero, y 40/2007, de 26 de febrero, entre otras, así como de la STC 243/2006, de 24 de julio, en relación con la ejecutividad de las sanciones recurridas en alzada, lo que determinaría en consecuencia la infracción del art. 123.1 CE –según se sostiene en el Auto de planteamiento de la cuestión–, cumple señalar que 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 que se invoca en el Auto de planteamiento de la cuestión, ni, en consecuencia, al art. 123.1 CE, por las razones que seguidamente se expresan.

10. En primer lugar, por lo que se refiere a la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo, este Tribunal tiene reiteradamente declarado que la figura del silencio es una mera “ficción legal, que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración”, de manera que en estos casos “no puede calificarse de razonable aquella

interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido su obligación de resolver” expresamente y hubiese efectuado la notificación procedente observando todos los requisitos legales (SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3; 204/1987, FJ 4; 188/2003, FJ 6; 220/2003, FJ 5; 14/2006, FJ 2; y 40/2007, FJ 2, entre otras muchas). Por ello, este Tribunal concluye que resultan contrarios al art. 24.1 CE los pronunciamientos judiciales de inadmisión de recursos contencioso-administrativos por extemporaneidad (por no haber impugnado judicialmente en su día la desestimación presunta del recurso administrativo) fundamentados en considerar la existencia de una resolución administrativa expresa dictada fuera de plazo sólo como un acto confirmatorio de lo ya resuelto de manera consentida y firme por silencio, en tanto que supone una interpretación irrazonable y contraria al principio *pro actione* deducir del comportamiento pasivo de quien recurre, derivado de la propia inactividad de la Administración, un consentimiento con el contenido de un acto administrativo que fue impugnado.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo establece en sus Sentencias en interés de la ley de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008 –con carácter vinculante *ex art. 100.7 LJCA*– que “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” (Sentencia de 15 de diciembre de 2004), toda vez que en la posterior vía del recurso de alzada se ejercita por la Administración una potestad administrativa distinta, cual es la relativa a la revisión de la previa actuación administrativa, orientada a verificar si el órgano inferior se ajustó a Derecho en el ejercicio de la potestad sancionadora. En consecuencia, la interposición del recurso de alzada da lugar a un distinto procedimiento administrativo, con sustantividad propia y, en consecuencia, la demora en la resolución expresa del recurso de alzada contra una resolución sancionadora no produce la prescripción de la infracción (ya sancionada), ni tampoco 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” (Sentencia de 22 de septiembre de 2008) sino que únicamente da lugar a la ficción del silencio negativo o desestimatorio, que permite la impugnación en vía jurisdiccional del acto presunto, como expresamente se advierte en las referidas Sentencias.

Pues bien, la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo en las citadas Sentencias, que determina el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LPC para los órganos

judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo, 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, FJ 1; 89/1992, de 8 de junio, FJ 3; 220/1993, de 30 de junio, FJ 2; 160/1997, de 2 de octubre, FFJJ 3 y 5; 274/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; 172/2007, de 23 de julio de 2007, FJ 2; y 194/2009, de 28 de septiembre, FJ 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 denunciados 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, FJ 2; y 195/2009, de 28 de septiembre, FJ 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 *ius puniendi* por el transcurso del tiempo.

En razón de lo que acaba de decirse, es claro que el supuesto abordado en la STC 63/2005, de 14 de marzo (y siguientes que reiteran su doctrina), es ajeno por completo al supuesto que en el presente caso se plantea y que, por ello, la doctrina legal sentada con carácter vinculante por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en las Sentencias en interés de ley que estamos examinando no se opone en modo alguno de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en aquella Sentencia.

11. En segundo lugar y por último, ha de excluirse asimismo que la doctrina legal establecida por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en la citada Sentencia en interés de ley de 22 de septiembre de 2008, que determina el contenido normativo de los preceptos cuestionados, contradiga la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 243/2006, de 24 de julio.

En la STC 243/2006 consideramos lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por irrazonable, una interpretación judicial según la cual el mero transcurso de los plazos legalmente establecidos para entender desestimado por silencio administrativo un recurso de alzada contra una resolución sancionadora (tres meses, conforme al art. 115.2 LPC) y para recurrir en vía contencioso-administrativa frente a esa desestimación presunta (seis meses, conforme al art. 46.1 LJCA), determinan *per se* la firmeza de la sanción en vía administrativa, permitiendo así su inmediata ejecución. Se razona, en efecto, en la STC 243/2006, FJ 5, que las previsiones legales al respecto, “en especial las que determinan que el recurso de alzada contra actos expuestos ha de ser resuelto en todo caso, aun extemporáneamente, y sin vinculación alguna al sentido desestimatorio que el recurrente puede atribuir al silencio de la Administración a fin de acudir a los Tribunales, excluyen que la resolución objeto de un recurso de alzada pueda alcanzar firmeza hasta que no se desestime

éste expresa y totalmente, pues hasta ese momento la Administración puede decidir cuantas cuestiones plantee el recurso, tanto de forma como de fondo, de modo congruente con las peticiones formuladas por el recurrente (art. 113.3 LPC). El deber de la Administración de resolver el recurso y su potestad de hacerlo en sentido estimatorio, revocando o anulando totalmente la resolución impugnada en alzada, resultan incompatibles con la atribución a ésta de la nota de firmeza antes de la resolución expresa de aquél y esa incompatibilidad, que se inicia con la interposición temporánea del recurso, subsiste en tanto no se produzca esa resolución expresa, con independencia de que ello tenga lugar dentro del plazo legal concedido a la Administración o una vez expirado éste. [...] Tampoco el transcurso del plazo establecido en el art. 46.1 LJCA para interponer el recurso contencioso-administrativo contra actos presuntos sin hacer uso del mismo permite lógicamente atribuir firmeza a la resolución administrativa combatida en el recurso de alzada no resuelto.”

Ninguna contradicción se advierte entre la doctrina que se contiene en la citada STC 243/2006 y la doctrina legal sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia en interés de la ley de 22 de septiembre de 2008, que determina el contenido normativo de los arts. 81 LSV y 132 LPC para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo, por cuanto, como ya se dijo, en la misma se parte expresamente de la premisa de que la demora en la resolución del recurso de alzada en ningún caso determina la firmeza ni, por tanto, la ejecutividad de la resolución administrativa sancionadora, sino que únicamente habilita al interesado para interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su recurso de alzada. En consecuencia, como señalan con acierto el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en sus alegaciones, el Tribunal Supremo, al dictar la doctrina legal que se contiene en su Sentencia de 22 de septiembre de 2008, no ha hecho otra cosa que seguir la doctrina establecida en la STC 243/2006 sobre la firmeza y ejecutividad de la resolución sancionadora pendiente de resolución expresa del recurso de alzada, a los efectos de la prescripción de las sanciones.

12. En definitiva, 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 Contencioso-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 LPC, 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.

Por lo demás, 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, pues una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal y como le está encomendada a este Tribunal, y otra, muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de la interpretación de la legalidad (por todas, SSTC 77/2002, de 8 de abril, FJ 3; 211/2002, de 11 de noviembre, FJ 2; 103/2003, de 2 de junio, FJ 3; y 45/2004, de 23 de marzo, FJ 4; y 65/2011, de 16 de mayo, FJ 2).

No es ocioso señalar, en este sentido, que el propio Tribunal Supremo, de manera prudencial, advierte expresamente en su Sentencia en interés de la ley de 22 de septiembre de 2008 (Fundamento de Derecho Quinto) que de la conjunción de la doctrina legal sentada en esta sentencia con la formulada en la anterior Sentencia en interés de la ley de 15 de diciembre de 2004 pudieran derivarse “consecuencias indeseables, como sería la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora que estuviese pendiente de recurso de alzada y de la que no pudiese predicarse la prescripción de la infracción ni de la sanción”. Para conjurar este riesgo, el Tribunal Supremo continúa advirtiéndolo que “no se descarta por ello que la cuestión abordada en la sentencia de 15 de diciembre de 2004 pueda ser objeto de un nuevo examen cuando haya ocasión para ello, pero no es ahora momento de hacerlo, pues en el caso que nos ocupa ningún debate se ha suscitado en torno a la prescripción de la infracción y sí únicamente en lo que se refiere a la sanción”, que es justamente lo que ocurre en el proceso *a quo* del que trae causa la presente cuestión.

Pues bien, esta precaución del Tribunal Supremo, en lugar de debilitar la legitimidad constitucional de la doctrina legal sentada en la referida Sentencia en interés de ley, la refuerza, toda vez que deja abierta la puerta a sucesivas reconsideraciones cuando el caso así

lo precisare. La pertinencia de aplicar la doctrina del Tribunal Constitucional a la que acabamos de aludir en el párrafo anterior, referida a que no puede ser pretensión nuestra la de exigir la mejor solución o la más justa, de entre las posibles, cuando hay otras que, aún sin llegar a esos extremos, no obstante son constitucionalmente suficientes, resulta, a la vista de la aludida precaución del Tribunal Supremo, especialmente apropiada.

## **F A L L O**

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 Cádiz, a diecinueve de marzo de dos mil doce.