

Finance, Markets and Valuation

Prescripción de las sanciones en el orden social tras la interposición del recurso de alzada frente a la resolución sancionadora

Prescription of sanctions in the social order after appealing against the sanctioning decision

Marcos García-Gallego¹

¹Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Universitat Politècnica de Valencia, Valencia, España. Email: mgarciag@upvnet.upv.es

JEL: J41; J53

Resumen

Este artículo aborda la problemática que suscita la caducidad del procedimiento sancionador y la prescripción de las infracciones y de las sanciones en el orden social. Se analizan aquellos procedimientos sancionadores iniciados de oficio en los que, formulada la propuesta de sanción y notificada al administrado, éste la recurre en alzada y, transcurridos los plazos de prescripción de la infracción y de la sanción, la Administración dicta una resolución expresa desestimando el recurso de alzada que le habilita para recaudar la sanción impuesta. Esta forma de actuar de la Administración de dejar sin resolver el recurso de alzada, sin ejecutar la sanción y prolongando esa situación durante años sin que la prescripción venga a poner fin a esa situación de incertidumbre, supone que el administrado queda sumido en la más absoluta inseguridad jurídica. En este artículo se replantea este criterio jurisprudencial injusto a la luz de la nueva ley 39/2015.

Keywords: Doctrina legal; Jurisprudencia; Retroactividad normas sancionadoras; Sanción administrativa; Prescripción

Abstract

This article deals with the problems caused by the expiry of the sanctioning procedure and the prescription of offences and sanctions in the social order. It analyzes those sanctioning procedures initiated ex officio in which, once the proposal for a sanction has been formulated and notified to the administrated party, the latter appeals it and, once the statute of limitations for the infraction and the sanction has expired, the Administration issues an express resolution rejecting the appeal that empowers it to collect the sanction imposed. This way of acting by the Administration, leaving the appeal without a resolution, without executing the sanction and prolonging this situation for years, means that the administered party is submerged in the most absolute legal uncertainty. This article reconsiders this unjust jurisprudential criterion in the light of the new Law 39/2015.

DOI:
10.46503/XGDY5663

Corresponding author
Marcos García-Gallego

Recibido: 12 Dic 2019
Revisado: 20 Dic 2019
Aceptado: 22 Dic 2019

Finance, Markets and
Valuation
ISSN 2530-3163.

Keywords: Legal doctrine; Jurisprudence; Retroactivity of sanctioning regulations; Administrative penalty; Legal prescription

1 Introducción

El objeto del presente artículo es el estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relacionada con la prescripción de las infracciones y sanciones en el orden social antes y después de la entrada en vigor de la [Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas \(2015\)](#) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público \(2015\)](#).

El problema que se suscita y sobre el que se pretende enfocar este estudio versa sobre la caducidad del procedimiento sancionador y la prescripción de las infracciones y de las sanciones en el orden social. Más concretamente en el seno de aquellos procedimientos sancionadores iniciados de oficio en los que, formulada la propuesta de sanción y notificada al administrado, éste la recurre en alzada y, transcurridos los plazos de prescripción de la infracción y de la sanción, la Administración dicta una resolución expresa desestimando el recurso de alzada que le habilita para recaudar la sanción impuesta.

2 Concepto de caducidad y prescripción

Con carácter previo entendemos necesario hacer una pequeña mención a los conceptos jurídicos de la caducidad y prescripción que son dos instituciones que se configuran como causa de extinción de derechos y acciones por el mero transcurso del tiempo unido a su no ejercicio. Ambas instituciones responden a la común razón de la presunción de abandono del derecho y de las acciones que son su consecuencia (SSTS de 24 de marzo de 1988, 24 de mayo de 1991, entre otras, y en especial, las de 20 de febrero de 1996, 18 de junio de 1999 y STS de 8 de marzo de 2000, entre otras muchas).

2.1 Caducidad

Según el Tribunal Supremo en sentencias de 11 de octubre de 1985 o 12 de junio de 1997 “la caducidad es un modo de extinción de un derecho por el mero transcurso del tiempo señalado por la Ley; se trata de un derecho que nace con un plazo de vida y que, pasado éste, se extingue; es un derecho de duración limitada”. De la misma forma tiene declarado en sentencia de 26 de diciembre de 1970 que “la caducidad de la acción es el fenómeno o instituto por el que, con el transcurso del tiempo que la Ley o los particulares fijan para el ejercicio de un derecho, éste se extingue, quedando el interesado impedido para el cumplimiento del acto o ejercicio de la acción”.

La caducidad opera “ope legis”, es decir, de forma automática, dado que la misma no se introduce como un beneficio para las partes, sino como un medio de regularizar la marcha de los procedimientos y mantener el buen orden y prestigio de los actos administrativos, siendo consecuencia lógica que no se necesite para declararla, súplica ni excitación alguna de la parte a quien le interese dar por terminado el procedimiento.

2.2 Prescripción

Por su parte, “la prescripción es un instituto al servicio de la seguridad jurídica, consustancial a un Estado de Derecho y hoy garantizada a nivel constitucional” (art. 9. 3 CE). Con ella se trata de evitar que el presunto autor de una infracción pueda estar sometido sine die al ius

puniendi del Estado. Según [Tribunal Supremo. Sentencia de 18 de febrero de 1997 \(1997\)](#) si el Estado, a través de los órganos penales o administrativos competentes, desde que tiene conocimiento de la infracción deja transcurrir un determinado plazo sin perseguir a su presunto autor actuando sus potestades sancionatorias, se entiende que hace dejación de aquellas potestades no pudiendo ya desenvolver su actividad represora respecto del ilícito de que se trate. Igual efecto se produciría cuando, iniciada en tiempo dicha actividad, queda suspendido el procedimiento durante el plazo legalmente establecido debido a la inactividad de la autoridad sancionadora.

En el ámbito administrativo la prescripción venía regulada en el artículo 132 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#). Actualmente, el artículo 30 de [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público \(2015\)](#) regula la prescripción de las infracciones y de las sanciones en el ejercicio de la potestad sancionadora y, en su punto primero establece que “Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año”.

En el orden social, el [Real Decreto legislativo 5/2000 de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social \(2000\)](#) regula la prescripción de las infracciones en su artículo 4 al disponer que:

1. Las infracciones en el orden social a que se refiere la presente Ley prescriben a los tres años contados desde la fecha de la infracción, salvo lo dispuesto en los números siguientes.
2. Las infracciones en materia de Seguridad Social prescribirán a los cuatro años, contados desde la fecha de la infracción.
3. En materia de prevención de riesgos laborales, las infracciones prescribirán: al año las leves, a los tres años las graves y a los cinco años las muy graves, contados desde la fecha de la infracción.
4. Las infracciones a la legislación de sociedades cooperativas prescribirán: las leves, a los tres meses; las graves, a los seis meses; y las muy graves, al año, contados desde la fecha de la infracción.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 7.1 del [Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social \(1998\)](#) en cuanto al plazo de prescripción de las infracciones y, en relación al plazo de prescripción de las sanciones, su punto 3 establece que “las sanciones impuestas prescribirán a los cinco años, a contar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción”.

3 Doctrina del tribunal supremo en materia de prescripción de las infracciones

Sentados los anteriores conceptos, conviene citar como punto de partida, dos sentencias del Tribunal Supremo dictadas en sendos recursos de casación en interés de Ley.

1º.- Sentencia TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, S de 15 de diciembre de 2004, recurso de casación en interés de Ley número 97/2002 ([Tribunal Supremo. Sentencia de 15 de diciembre de 2004, 2004](#)).

En dicha sentencia el Tribunal Supremo fijó la siguiente doctrina legal: ^{El} límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso".

Dicha conclusión se basó en los siguientes razonamientos (AAHH 9º y 10º):

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

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

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

La interposición del recurso administrativo da lugar a un verdadero y distinto procedimiento administrativo, con autonomía y sustantividad propia que puede terminar de una forma normal (esto es, mediante una resolución expresa dictada por el órgano competente para resolverlo debidamente motivada) o de una forma ficticia, mediante el silencio administrativo, que cuenta (artículo 43.3.2º LRJPA) con "los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente". Este, pues, es el único efecto de la extemporaneidad en la resolución del recurso, sin que el legislador contemplara efecto alguno prescriptivo derivado de tal circunstancia.

Décimo.- No resulta, pues, de recibo la equiparación que se pretende entre la alzada administrativa y los recursos penales de apelación o casación, pretendiendo extrapolar a aquélla la prescripción para éstos prevista. La diferencia entre el recurso administrativo y el recurso jurisdiccional es palmaria y no necesita muchas demostraciones dada su elementalidad: el recurso administrativo se interpone ante y se resuelve por la Administración Pública, que actúa,

asumiendo la posición bifronte de juez y parte. A pesar de la procesalización que puede observar en los recursos administrativos, éstos, sin embargo, difieren con los recursos jurisdiccionales, y, en concreto, con el contencioso-administrativo, que se interpone ante órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo, integrado en el Poder Judicial (artículos 9.4 y 24 de la [Ley Orgánica 6/1985, de 7 de julio, del Poder Judicial \(1985\)](#)), participando como tal de todas las notas definitorias del mismo establecidas en el Título VI de la Constitución. En consecuencia, ni por su fundamento, ni por su naturaleza ni por los órganos ante los cuales se interponen, ni, en fin, por los efectos de su resolución, los recursos administrativos son equiparables a los jurisdiccionales, siendo claras y evidentes las diferencias de calificación, de competencia y de procedimiento. El recurso es, pues, un procedimiento administrativo propiamente tal, sujeto por ello a las mismas limitaciones que todos los de su género y al juego de toda una serie de principios que introducen forzosamente múltiples modulaciones en el esquema del proceso judicial tomado como modelo para su regulación positiva”.

Esa tradicional separación entre el procedimiento sancionador y el de revisión de la resolución sancionadora debe ser cuestionada a partir de la trascendental modificación que supuso el artículo 138.3 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#), al establecer que en materia sancionadora las resoluciones son ejecutivas únicamente cuando pongan fin a la vía administrativa. Esta disposición, que sustrae a las resoluciones sancionadoras del régimen general de eficacia de los actos administrativos desde la fecha en que se dictan (artículo 57 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#)) podría llevar a sostener que en el ámbito sancionador el procedimiento no concluye de manera efectiva hasta que no recaiga la resolución que ponga fin a la vía administrativa. Ello conduciría a afirmar que el tiempo que se emplea en resolver el recurso administrativo es también procedimiento sancionador, y que, por tanto, si esa resolución se demora operará la prescripción según reglas generales de cómputo y de interrupción de prescripción de las infracciones que establece el artículo 132.2 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#).

Si por el contrario, estuviésemos realmente ante dos procedimientos administrativos distintos con “autonomía y sustantividad propia” (procedimiento sancionador y los de impugnación de actos y disposiciones) y que “el recurso es, pues, un procedimiento administrativo propiamente tal, sujeto por ello a las mismas limitaciones que todos los de su género y al juego de toda una serie de principios que introducen forzosamente múltiples modulaciones en el esquema del proceso judicial tomado como modelo para su regulación positiva”, es indudable que ambos procedimientos deberían someterse a las reglas fijadas para cualquier procedimiento administrativo.

Aplicada dicha doctrina al caso práctico tendríamos que la interposición del recurso de alzada inicia un nuevo procedimiento distinto del sancionador, estando la Administración obligada a dictar y notificar la resolución en un plazo máximo de tres meses en virtud del artículo 115.2 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#). Transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.2 de ese mismo cuerpo legal (art. 115.3 [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#)). Ello no obstante, según el artículo 42.1 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#) “la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los

procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación”.

Con lo cual, transcurridos más de seis meses desde la interposición del recurso de alzada sin que la Administración haya dictado una resolución expresa, dicho procedimiento de impugnación de actos debe entenderse caducado a todos los efectos. Y la Administración no puede reanudar por sí sola ese segundo procedimiento al haber sido iniciado de oficio. Ante esta situación, la Administración debería entender que la sanción impuesta ha ganado firmeza iniciándose con ello el cómputo del plazo de prescripción, o bien, debería iniciar un nuevo expediente sancionador para poder resolver en plazo el nuevo recurso de alzada que al que el administrado tuviese derecho.

El dies a quo para computar el inicio del plazo de prescripción de la sanción sería la fecha de la notificación de la resolución sancionadora ya que según el artículo 42.1 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#) “(...) los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”.

Transcurridos cinco años desde la notificación de la resolución sancionadora sin que la Administración haya practicado ninguna actuación interruptiva de la prescripción, la sanción estaría prescrita.

Sin embargo, la doctrina del Tribunal Supremo es distinta a la aquí expuesta según la sentencia que seguidamente analizaremos.

2º.- Sentencia TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, S de 22 de septiembre de 2008, recurso de casación en interés de Ley número 69/2005 (Ref. CJ 142591/2008) ([Tribunal Supremo. Sentencia de 22 de septiembre de 2008, 2008](#)) siendo ponente Eduardo Calvo Rojas.

En dicha sentencia se fija como doctrina legal la siguiente “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”.

En apoyo de dicha tesis el Tribunal considera, de una parte, que “el transcurso del plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada no determina la firmeza del acto administrativo sancionador sino que únicamente habilita al interesado para interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de ese alzada la normativa procedimental aplicable al caso "la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente"(artículo 43.3 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#) redactado por Ley 4/1999), subsistiendo en todo caso el deber que el artículo 42.1 de la misma ley impone a la Administración de resolver expresamente y sin que esa ulterior resolución expresa quede predeterminada por el sentido negativo del silencio (artículo 43.4.b) de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#), redactado también por la Ley 4/1999)”. De otra parte, considera que “el artículo 138.3 de la misma Ley 30/1992 establece que "la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa", lo que significa que la resolución sancionadora carece de ejecutividad mientras no se resuelva el recurso administrativo dirigido contra ella; y durante este período no cabe apreciar la prescripción de la sanción pues según el artículo 132.3 de la propia [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#) el plazo de prescripción de las sanciones no comienza a computarse hasta que no adquiera firmeza la resolución que impuso la sanción”.

Esta interpretación omite cualquier referencia a la caducidad del segundo de los procedimientos (el de impugnación de actos) y, según nuestro criterio, atenta contra el principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la [Constitución Española \(1978\)](#).

En efecto, estando el instituto de la prescripción tan estrechamente vinculado al principio de seguridad jurídica, entendemos que ninguna razón de fondo hay para sostener que la demora de la Administración en resolver, por prolongada e injustificada que sea, no deba ser corregida mediante la prescripción por la sola razón de que aquella tardanza no se haya producido durante la tramitación del procedimiento sancionador sino durante la sustanciación del recurso de alzada o de reposición. Sobre todo teniendo en cuenta que mientras ese recurso administrativo está pendiente de resolución la sanción no es ejecutiva y tampoco puede operar en ese lapso de tiempo la prescripción de la sanción (artículos 132.3 y 138.2 de la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#)).

Si 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, y si durante la sustanciación del recurso de alzada no cabe la prescripción de la sanción -que no es todavía ejecutable- y tampoco se admite la prescripción de la infracción, es evidente que se produce un claro quebranto del principio de seguridad jurídica. Efectivamente, si Administración puede dejar sin resolver el recurso de alzada, sin ejecutar la sanción, y prolongar esa situación durante años sin que la prescripción venga a poner fin a esa situación de incertidumbre, el administrado queda sumido en la más absoluta inseguridad jurídica. En ciertos supuestos, la Administración ha tardado hasta más de doce años en resolver el recurso de alzada y los Juzgados han ido confirmado las resoluciones recurridas en base a la doctrina expuesta del Tribunal Supremo. No es asumible en Derecho tolerar que la Administración incumpla con su obligación de resolver en plazo el recurso de alzada, pero mucho menos los es el incentivar dicho incumplimiento, incluso de manera indefinida, porque sabe que no va a operar la prescripción de la infracción o de la sanción. No creemos acertada la doctrina que criticamos del Tribunal Supremo cuando según el Artículo 106.1 de la [Constitución Española \(1978\)](#) corresponde a los Tribunales controlar la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

La realidad es que con esta interpretación del Tribunal Supremo se castiga con mayor dureza una sanción administrativa que una sanción de privación de libertad por delito grave. En el primero de los casos no opera la prescripción y se hace depender de la exclusiva voluntad de la Administración de resolver un recurso de alzada mientras que en el segundo caso existe fijado un plazo específico de prescripción de diez años.

No debemos olvidar que antes de que la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común \(1992\)](#) estableciese con carácter general en su artículo 132.1 unos plazos de prescripción de las infracciones, que rigen siempre que la ordenación sectorial no establezca otros diferentes, la jurisprudencia admitía sin reservas que, a falta de previsión específica en el ordenamiento administrativo, se aplicase a las infracciones de este orden el plazo de prescripción previsto en el Código Penal para las faltas -así nos lo recuerda la STS, Sala Tercera, Sección 3ª, de 2 de marzo de 2005 (casación 459/02), en la que se mencionan otras muchas resoluciones como son las sentencias de 13 de mayo de 1988, 25 de enero de 1989, 22 de enero y 6 de abril de 1997, etc.-. Y esa aplicación supletoria del plazo de prescripción previsto para las faltas se justificaba apelando a la necesidad de trasladar, aunque de forma matizada, los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, por ser ambos, manifestaciones del ius puniendi del Estado.

Sinceramente, no alcanzamos a entender por qué motivo el Tribunal Supremo considera que

la prescripción no opera durante la sustanciación de los recursos en el ámbito administrativo sancionador cuando sí que lo reconoce en el orden penal. Según la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2004 “en el ámbito de la jurisdicción penal se aprecia la prescripción del delito o la falta en caso de paralización del procedimiento durante la tramitación del recurso dirigido contra la sentencia de instancia”.

Es más, hay áreas de la actividad administrativa, concretamente la tributaria, en las que se admite que la prescripción opere también en vía de recurso o, más específicamente, durante la sustanciación de las reclamaciones económico-administrativas. Es indudable que ese procedimiento de revisión en vía económico-administrativa tiene una naturaleza específica y responde a fines distintos de los que son propios de los procedimientos tendentes a la gestión y liquidación de los tributos y la imposición de sanciones tributarias; y, sin embargo, ello no impide que se admita la oponibilidad de la prescripción en caso de demora en la resolución de esa clase de impugnaciones. Pueden citarse como ejemplo las sentencias del Tribunal Supremo, Sección 2ª, de 6 de junio de 2003 (casación 6762/1998) y 17 de mayo de 2005 (casación 7077/2000). Y también en materia tributaria, aunque fuera ya del ámbito sancionador, la misma Sección 2ª, tiene declarado en sentencia de 12 de noviembre de 2012 (casación 136/2009), citando varios procedimientos anteriores, que “(...) la inactividad de los Tribunales Económico-Administrativos por más de cinco años, produce la prescripción del derecho a determinar la deuda tributaria”. Queda entonces de manifiesto que la naturaleza y finalidad del procedimiento no es razón suficiente para considerar que no deba tener cabida en él el instituto de la prescripción.

4 Cuestionamiento de la anterior doctrina con la entrada en vigor de la Ley 39/2015

Por suerte para el administrado, con la entrada en vigor de la [Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas \(2015\)](#) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público \(2015\)](#), se ha puesto solución a esta injusta situación.

El artículo 7.3 del [Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social \(1998\)](#) establece que “las sanciones impuestas prescribirán a los cinco años, a contar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción”.

Según el artículo 23.2 de ese mismo cuerpo legal “el recurso de alzada se registrará por lo establecido por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en lo no regulado por el apartado anterior. Transcurridos 3 meses desde la interposición del recurso de alzada sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado y quedará expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa”. En este sentido, el artículo 122.3 de la [Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas \(2015\)](#) al regular el recurso de alzada establece que “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo”.

Por su parte, el artículo 30.3 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público \(2015\)](#) dispone que “el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. Interrumpirá la prescripción la iniciación,

con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”. Debe entenderse con ello que el cómputo del plazo de prescripción de la sanción se inicia desde que se entiende desestimado el recurso de alzada, es decir, a los tres meses después de interpuesto.

Puesto en relación dicho precepto con el artículo 26.2 de la misma [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público \(2015\)](#) que establece sobre el principio de irretroactividad lo siguiente: “las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”, resulta de aplicación el indicado efecto retroactivo en cuanto favorece al infractor y afecta de modo expreso a la sanción.

En orden al alcance retroactivo de las disposiciones sancionadoras más favorables, ha manifestado el Tribunal Supremo, Sección 3ª, en sentencia de 14 de noviembre de 2012 que “Esta Sala ha señalado en Sentencias de 24 de enero de 2006 (recurso 419/2002), 31 de enero de 2007 (recurso 8873/2003) y 13 de febrero de 2008 (recurso 2110/2004), que el principio de retroactividad de las normas administrativas sancionadoras obliga a aplicar retroactivamente dichas normas en todo aquello que pudiera ser más beneficioso para el presunto infractor, y “...tal aplicación debe llevarse a cabo en cualquier instancia administrativa o judicial donde se encuentre pendiente de enjuiciamiento o ejecución una resolución sancionadora, ya que no tendría sentido confirmar judicialmente la legalidad de una resolución administrativa, según la normativa vigente cuando fue dictada, para que la Administración proceda a dictar seguidamente otra que aplique retroactivamente la nueva norma sancionadora más favorable, resolución esta última que podría ser objeto de un nuevo recurso judicial”.

5 Conclusiones

En este artículo se estudia la doctrina del Tribunal Supremo por la cual se entiende 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 por entender que la interposición del recurso administrativo da lugar a un verdadero y distinto procedimiento administrativo, con autonomía y sustantividad propia. Dicha doctrina entendemos que deberá modificarse con la nueva regulación legal que admite la prescripción de las sanciones, en este caso de estudio en el orden social, por el transcurso de los cinco años contados a partir de los tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que la Administración haya realizado ninguna actuación interruptiva de la prescripción. Esta nueva situación legal debería superar la doctrina del Tribunal Supremo expuesta en este artículo que, a nuestro entender, colocaba en una situación injusta al administrado y quebraba el principio de seguridad jurídica.

Referencias

Constitución Española. (1978). *Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978.*

- Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (1992). *Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (2015). *Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.*
- Ley Orgánica 6/1985, de 7 de julio, del Poder Judicial. (1985). *Ley Orgánica 6/1985 de 7 de julio del Poder Judicial.*
- Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (2015).
- Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social. (1998). *Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.*
- Real Decreto legislativo 5/2000 de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. (2000). *Real decreto legislativo 5/2000 de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.*
- Tribunal Supremo. Sentencia de 15 de diciembre de 2004. (2004). *Sentencia de 15 de diciembre de 2004 del Tribunal Supremo.*
- Tribunal Supremo. Sentencia de 18 de febrero de 1997. (1997). *Sentencia de 18 de febrero de 1997 del Tribunal Supremo.*
- Tribunal Supremo. Sentencia de 22 de septiembre de 2008. (2008). *Sentencia de 22 de septiembre de 2008 del Tribunal Supremo.*