|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 11/2006 |
| Fecha | de 17 de enero de 2006 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 5737-2005 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 5737-2005 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El 28 de julio de 2005 se registró en este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila, fechado el día 19 anterior, al que se acompaña Auto del mismo órgano jurisdiccional, de 29 de junio de 2005, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 132.1, 138.3 y 115.2, en relación con el art. 43.3 de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común por supuesta vulneración de los arts. 9.3, 24 y 103.1 CE.

2. Los antecedentes procesales de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 28 de mayo de 2004, la entidad mercantil “Resinas y Colofonías Modificadas, S.A.”, interpuso recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Albacete contra la resolución de la Dirección General de Transportes la Junta de Castilla y León de 2 de marzo de 2004, desestimatoria del recurso de alza formulado frente a la resolución sancionadora por la que se imponía a la actora una multa de 1.502,52€.

b) Mediante Auto de 16 de septiembre de 2004, el mencionado órgano judicial declaró su incompetencia territorial, al tiempo que señalaba como órgano territorialmente competente al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Ávila.

Remitidas las actuaciones, este último Juzgado, por Auto de 26 de diciembre de 2004, admitió a trámite la demanda y señaló para la celebración de la vista el día 3 de marzo de 2005. Por providencia de 1 de marzo se produjo un nuevo señalamiento para el día 26 de mayo de 2005.

c) El 31 de mayo de 2005 se dictó providencia concediendo un plazo común de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que pudieran alegar lo que estimasen procedente acerca del planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad. En dicho proveído se hace hincapié en la incidencia que tiene la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004, dictada en recurso de casación en interés de Ley, que 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”.

d) Con fecha 17 de junio de 2005 presentó su escrito de alegaciones la representación procesal de la parte actora, que solicitó del órgano judicial que estimase “la prescripción de la sanción o de la infracción, o en su caso la caducidad”.

Ese mismo día, el Letrado de la Comunidad de Castilla y León se opuso al planteamiento de la cuestión porque “parece que (…) se plantea sobre la interpretación realizada por la Sentencia del TS de 15 de diciembre de 2004 (BOE 25-4-2005) más que sobre precepto legal”, al tiempo que señala que “no es correcta la mención del art. 138 de la Ley 30/1992, ya que la prescripción de las sanciones en relación con la firmeza se recoge en el art. 132.3 del mismo texto legal”.

El 24 de junio de 2005 el Fiscal, despachando el traslado conferido, manifestó que “no es pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, toda vez que (no) se dirige contra una norma con rango de Ley (…) sino contra una sentencia dictada con ocasión de un recurso de casación en interés de ley”.

e) Finalmente, la presente cuestión de inconstitucionalidad se elevó mediante Auto de 29 de junio de 2005.

3. El Auto se abre con una pormenorizada exposición de los antecedentes de hecho, tras lo cual se señala que “lo que está afectado por esta cuestión de inconstitucionalidad son varios preceptos de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común LPA 30/1992, que por juego de una interpretación vinculante con fuerza de ley conducen a una solución de aplicación, en materia de Derecho sancionador, que entra en colisión con lo dispuesto en los artículos 9 de la Constitución, en materia de garantía del principio de seguridad jurídica, el artículo 24.2 de la Constitución en cuanto garantiza una tutela judicial efectiva, el derecho a la presunción de inocencia, así como el art. 103.1 del mismo texto fundamental, acerca de un correcto entendimiento de la actuación administrativa sometida a la legalidad del principio de eficacia administrativa”. Para el Magistrado titular del órgano judicial que promueve la cuestión, “los artículos que resultan contradictorios con el texto constitucional son los artículos 132.1, 138.3, 115.2, en relación con el artículo 43.3, párrafo segundo, de la misma LPA 30/1992. Todos ellos resultan contradictorios con aquellos preceptos constitucionales expresados según la interpretación vinculante que ha determinado la STS, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de 14-12-2004 (BOE 25-04-2005) dictada (en) recurso de casación (en) interés de la ley que ha sentado interpretación muy explícita y determinada de dichos preceptos legales”.

Seguidamente se examina la “admisibilidad de la cuestión”, señalándose que la Sentencia mencionada modifica, en la práctica judicial, la lectura de los preceptos concernidos, imponiendo una única lectura interpretativa de las normas incluidas en materia de Derecho administrativo sancionador. No es cierto, por tanto, que el objeto de la cuestión sea una Sentencia del Tribunal Supremo, sino unos preceptos “que han de ser forzosamente entendidos bajo una nueva luz interpretativa que no se ajusta a los parámetros constitucionales”, unos preceptos “tradicionalmente interpretados por Jueces y Tribunales en dos sentidos distintos, pero ambos admisibles en Derecho, si bien el que ahora queda excluido resultaba sensiblemente más conforme con la Constitución Española en los preceptos indicados”. Se defiende la admisibilidad de la cuestión por el efecto vinculante de la interpretación establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo, que “opera realmente como una Sentencia legislativa”. De no admitirse, “se atribuiría a la Sala Tercera del Tribunal Supremo la potestad incondicional de establecer interpretaciones jurídicas que, en ocasiones, podrán ser contrarias al tenor de algunos preceptos constitucionales y a la propia doctrina interpretativa del Tribunal Constitucional sin que, paradójicamente, existiese en nuestro ordenamiento jurídico una vía de impugnación admisible para depurar la posible inconstitucionalidad de dichas interpretaciones vinculantes que quedan adheridas, como el alma al cuerpo, a los preceptos legales interpretados”.

A continuación se formula el juicio de relevancia. Al respecto, se señala que en el proceso judicial se cuestiona el mantenimiento de una sanción aduciéndose tanto la prescripción de la infracción como de la propia sanción impuesta. Si no mediara la interpretación vinculante antes citada, el Magistrado actuante entiende que debiera estimarse el recurso; por el contrario, de seguirse la interpretación sentada por el Tribunal Supremo debe desestimarse. Este Magistrado reconoce que la dificultad que afronta “reside en saber a qué atenerse en este proceso ya que él mismo no puede seguir la interpretación que entiende es conforme con la Constitución y que trabaja en sentido contrario con la fijada ahora por la Sentencia del Tribunal Supremo de 16-12-2004 dictada en tal recurso de casación en interés de la ley”.

Sentado todo lo anterior se exponen los fundamentos jurídicos materiales del Auto en el que se refleja la decisión de plantear cuestión de inconstitucionalidad. A este respecto, se recuerda que el proceso tiene por objeto la sanción impuesta por la Administración autonómica a la entidad mercantil actora. Esta última interpuso en tiempo y forma el pertinente recurso de alzada, reaccionando frente a la sanción impuesta; sin embargo, la Administración no contestó en los plazos legalmente establecidos sino años después. Atendiendo a las circunstancias expuestas, la demandante invoca la prescripción tanto de la infracción como de la propia sanción por perención del procedimiento en fase de recurso jerárquico.

En el Auto de planteamiento de esta cuestión se recuerda que “la combinación de estos preceptos legales (aquellos de cuya constitucionalidad duda el Magistrado titular del órgano judicial promotor de la cuestión) con la técnica del silencio negativo ha tenido distintas aplicaciones jurisprudenciales hasta el momento que son de aplicación con relación a este tipo de casos concretos”.

La primera línea, en la que se sitúa la Sentencia del Tribunal Supremo tantas veces mencionada, viene a establecer que en los supuestos en los que la Administración resuelve tardíamente el recurso de alzada, el plazo consumido en vía de recurso no puede computarse a los efectos de prescripción de la infracción ni de la sanción puesto que los recursos administrativos no se orientan a perseguir la infracción sino, simplemente, a determinar si el órgano que dictó la resolución actuó con arreglo a Derecho.

La demora en la resolución expresa de los recursos dará lugar a la ficción del silencio negativo o desestimatorio que permite la impugnación jurisdiccional del acto presunto, pero no a la prescripción de la infracción cuando ésta no se produjo en su ámbito propio, esto es, en el expediente sancionador, que finaliza y culmina con la resolución que impone la sanción. No cabe configurar, por tanto, la vía de recurso como prolongación del expediente administrativo sino como un plano supraordenado al expediente conducente a la revisión de los actos que pusieron fin al mismo (Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1991, 27 de mayo de 1992, 28 de octubre de 1996, 23 de junio de 1997 y 22 de junio de 1998). Como ya se ha apuntado, en esta misma línea se sitúa la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004, cuyo fundamento noveno se reproduce casi íntegramente.

La interpretación alternativa pone el acento en la consideración de que no resulta admisible constitucionalmente establecer una interpretación del silencio administrativo que alzaprima la posición de la Administración pública en perjuicio de las peticiones efectuadas en el seno del procedimiento administrativo por los distintos ciudadanos, de forma que, en general, el silencio de la contestación administrativa a la interposición del recurso jerárquico en materia de Derecho administrativo sancionador supone un quebrantamiento de las garantías procedimentales, una posible vulneración indirecta del derecho a la tutela judicial efectiva y, en todo caso, una expresión, no de un derecho procedimental administrativo a no contestar la solicitud de revisión procedimental hecha por el administrado, sino de un vicio grave del comportamiento administrativo (así, Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Canarias de 10 de mayo de 1996, 5 de diciembre de 1997 y 3 de septiembre de 1999; de Andalucía, de 23 de febrero de 1998, 2 de diciembre de 1998 y 18 de febrero de 1999; de Castilla-La Mancha de 3 de abril de 1998 y de Madrid de 31 de febrero de 1998, entre otras muchas). Para el Magistrado titular del órgano judicial promotor de la cuestión, “estos aspectos relativos a la prescripción de las infracciones conciernen directamente al principio constitucional de la seguridad jurídica y en el derecho sancionador, donde se dilucida la forma de aplicación del ius puniendi del Estado, tal doctrina dimanante de dicha corriente de precedentes judiciales ha venido entendiendo que la necesidad de que la Administración conteste en tiempo y forma a los recursos administrativos interpuestos o ejecute en plazo las sanciones impuestas es de más rigurosa observancia que en otro tipo de procedimientos donde la institución de los recursos y de las técnicas del silencio negativo o de la inactividad administrativa no tienen una incidencia tan gravosa en la esfera personal del administrado”. Si la resolución tardía determina el dies a quo del cómputo del plazo de prescripción, la sanción queda viva indefinidamente y la proyección de sus efectos inculpadores impostados en el tiempo, con independencia de que el afectado haya acudido o no a la vía contencioso-administrativa, pues esta conducta representa el cumplimiento de una auténtica carga procesal. Siempre en opinión del Magistrado titular del órgano judicial promotor de la cuestión, “una diversa interpretación conduce a vulnerar cabalmente la constitucional presunción de inocencia, que restaría confiada a la resolución tardía administrativa que, como se dice, no es una posibilidad de opción legal administrativa, sino la manifestación de una patología administrativa procedimental que la Administración tiene la obligación legal de evitar escrupulosamente, aunque la práctica diaria demuestre, desdichadamente, la falta de observancia de esta clara obligación legal”. Seguidamente, expresa su discrepancia con la Sentencia del Tribunal Supremo en torno a la distinción entre recursos administrativos y judiciales en cuanto la misma tiene consecuencias sobre la prescripción de los ilícitos administrativos en comparación con los penales.

Además del principio constitucional de seguridad, milita a favor de esta tesis la necesidad de que el sancionado o inculpado no esté permanentemente sometido a la posibilidad de la imposición de una sanción, pues padecería el principio de presunción de inocencia. Según se expresa en el Auto de planteamiento de esta cuestión, la Sentencia del Tribunal Supremo “produce como efecto no deseado una inversión de la presunción de inocencia en el sancionado de forma que se llega más bien a una presunción de culpabilidad indefinida en el tiempo hasta tanto y cuando la Administración pueda o quiera decidir lo que estime oportuno al respecto”. Se olvida la existencia de una obligación de resolución de los recursos en plazo, que no queda a la potestad resolutoria de la discrecionalidad administrativa sino que está predeterminada legalmente de acuerdo con el criterio de eficiencia y servicio a los ciudadanos, en los términos dichos por el artículo 3.2 de la Ley 30/1992.

Finalmente, se apunta que no puede soslayarse que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) también queda gravemente comprometido con esta solución legal cuestionada ya que, por una parte el recurso de casación en interés de la ley al que se refiere el art. 100 LJCA supone una excepción limitativa del contenido de la potestad jurisdiccional expresada en los arts. 5, 6 y 12 LOPJ. En particular, imposibilita que “este Juzgado elija otra interpretación legal, perfectamente admisible que no sea la establecida de forma vinculante por dicha sentencia en interés de ley en materia de derecho administrativo sancionador y que resulta absolutamente determinante de las resultas del fallo que se tiene que dictar en este concreto proceso”.

4. Mediante providencia de 22 de noviembre de 2005, la Sección Segunda de este Tribunal acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que estimara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada.

5. Con fecha 22 de diciembre de 2005 el Fiscal General del Estado formuló alegaciones en las que interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Tras una pormenorizada exposición de los antecedentes procesales, el Fiscal General del Estado pone de relieve que en la argumentación del Auto de planteamiento, el órgano judicial no aclara las razones por las cuales los preceptos legales cuestionados son contrarios a los artículos de la Constitución que cita como infringidos. Ello hace que se desconozca la duda de constitucionalidad que alberga el Juez o Tribunal sobre cada una de esas disposiciones, incumpliéndose así la carga procesal que pesa sobre el órgano judicial de manifestar sus dudas de manera tal que puedan ser valoradas.

Por otra parte, sin necesidad de emprender un análisis exhaustivo de lo que no se llega a plantear, no parece que ninguno de los preceptos legales que se dice cuestionar infrinja los artículos constitucionales de contraste. Ni los plazos de prescripción fijados de forma subsidiaria en el art. 132.1 LPAC, ni la disposición de ejecutividad de la resolución únicamente cuando ponga fin a la vía administrativa (art. 138.3), ni la fijación de un plazo máximo para dictar resolución a partir del cual actúa el silencio administrativo (art. 115.2), son disposiciones que aparezcan como contrarias a ninguno de los artículos constitucionales que se dicen lesionados. En efecto, la expulsión del Ordenamiento jurídico de las disposiciones que se han mencionado conduciría a que no se pudiera apreciar la prescripción sino en los casos en los que la ley especial estableciera un plazo de la misma, a que se pueda ejecutar cualquier resolución administrativa, aunque contra ella se haya interpuesto recurso administrativo, y a que, en todo caso, haya que aguardar a la resolución expresa sin que actúe el silencio administrativo. Estas consecuencias no son las que persigue el Auto de planteamiento —de acuerdo con la argumentación que contiene— y en algún caso son efectos contrarios a los que se pretenden.

Porque, aunque se afirme otra cosa en el Auto, lo que se está cuestionando no son los preceptos legales mencionados sino la doctrina legal fijada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de diciembre 2004, dictada en recurso de casación en interés de ley. Pero tanto el art. 163 CE como el art. 35.1 LOTC se establece que la cuestión de inconstitucionalidad únicamente puede promoverse contra normas con rango de Ley, precisamente las normas a las que están sujetos todos los órganos judiciales, quienes no pueden dejar de aplicarlas. No cabe, en cambio, plantear esta cuestión contra la doctrina legal establecida por el Tribunal Supremo, que vincula a los órganos inferiores (art. 100.7 LJCA), pero que puede ser modificada por el propio Tribunal Supremo. Esta doctrina no tiene rango de ley. La fijación de doctrina legal en una materia en la que, como se expone en el Auto de planteamiento, coexistían dos doctrinas diferentes, no causa inseguridad jurídica sino que, precisamente, viene a eliminar la inseguridad sobre la forma de interpretar determinados preceptos.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 132.1, 138.3 y 115.2, en relación con el art. 43.3 de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

Sostiene el órgano judicial promotor de la cuestión que los citados preceptos legales son contrarios a los arts. 9.3, 24 y 103.1 CE en virtud de la interpretación vinculante que resulta de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo, de 15 de diciembre de 2004, dictada en recurso de casación en interés de la ley y que vincula a los Jueces y Tribunales inferiores en grado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo por mor de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA. Esta resolución, vinculante en los términos ya precisados, ha venido a unificar los criterios jurisprudenciales de los que hasta la fecha venían haciendo uso los órganos judiciales en la aplicación de los preceptos legales aquí cuestionados, en el concreto aspecto relativo a la consideración de los recursos administrativos como parte integrante o desgajada del procedimiento administrativo en el que se dicta la resolución definitiva. Sin embargo, siempre en opinión del órgano judicial promotor de la cuestión, al hacerlo, la Sentencia del Alto Tribunal no pondera adecuadamente diversos valores y derechos constitucionales; en particular, la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la presunción de inocencia en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 24.2 CE) y el mandato de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE).

En el Auto de planteamiento de la cuestión se defiende que su objeto no es tanto la meritada Sentencia del Tribunal Supremo cuanto unos preceptos legales que deben ser “forzosamente entendidos bajo una nueva luz interpretativa que no se ajusta a los parámetros constitucionales”; precepto que habían sido “tradicionalmente interpretados por Jueces y Tribunales en dos sentidos distintos, pero ambos admisibles en Derecho, si bien el que ahora queda excluido resultaba sensiblemente más conforme con la Constitución Española”. Para el órgano judicial promotor de la cuestión, su eventual inadmisión impediría depurar la inconstitucionalidad de las interpretaciones vinculantes que el Tribunal Supremo pueda establecer en el recurso de casación de interés de la ley.

Por el contrario, el Fiscal General del Estado postula la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad habida cuenta de que no se exponen en el Auto de planteamiento las razones en las que se funda la contradicción de los preceptos de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común relacionados con los artículos constitucionales de contraste. Omisión que se explica porque su auténtico objeto no son dichos preceptos legales sino la interpretación vinculante que de los mismos ha llevado a cabo la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de diciembre de 2004, dictada en recurso de casación en interés de la ley. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 163 CE y 35.1 LOTC, dicha resolución judicial no puede ser objeto idóneo de un proceso constitucional como el que ahora nos ocupa.

2. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del conjunto de preceptos de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común pues entiende que su aplicación es contraria a los arts. 9.3, 24.2 y 103.1 CE a partir de la doctrina legal fijada en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004, según la cual “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 la vista de lo apuntado por el Fiscal General del Estado es preciso dilucidar si, en la presente ocasión, el órgano judicial promotor de la cuestión ha hecho un uso inadecuado de la misma, pues no es un cauce para resolver eventuales controversias interpretativas sobre la legalidad que puedan existir entre órganos jurisdiccionales (por todos, ATC 26/1997, de 26 de febrero, FJ 2), habida cuenta de que “una interpretación jurisprudencial no es susceptible de ser cuestionada mediante el procedimiento aquí activado” (STC 15/1994, de 20 de enero, FJ 2), o si, por el contrario, la interpretación vinculante reproducida en el párrafo anterior se erige en presupuesto, que no objeto, de la cuestión [SSTC 157/1993, de 6 de mayo, FJ 1 b) y 114/1994, 14 de abril, FJ 2 B)].

En esta ocasión no puede concluirse sin más que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad sea la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo. Ciertamente, una buena parte de la argumentación desplegada en el Auto de planteamiento plasma la discrepancia que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila mantiene con esa doctrina legal. Ahora bien, no es menos cierto que, por mor de los efectos atribuidos por el art. 100.7 LJCA a esa doctrina legal, puede sostenerse que la misma concreta el contenido normativo de unos preceptos legales cuya aplicabilidad al caso ha quedado suficientemente acreditada.

Con todo, aun aceptando que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no sea la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004, sino los preceptos de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, ello no bastaría para admitir a trámite esta cuestión de inconstitucionalidad, pues en ella concurre el óbice insubsanable al que se hacía referencia en la providencia de 22 de noviembre de 2005. En efecto, como seguidamente se expone, la presente cuestión debe reputarse notoriamente infundada.

3. Al respecto debemos partir de la reiterada consideración de la cuestión de inconstitucionalidad como un delicado instrumento procesal que permite la colaboración entre órganos judiciales y jurisdicción constitucional para cumplir el mandato de asegurar la supremacía de la Constitución mediante la depuración del Ordenamiento jurídico a través de la expulsión de éste de las normas con fuerza de ley contrarias a aquélla (ATC 367/2003, de 13 de noviembre, FJ 4 y las numerosas resoluciones allí citadas). A fin de cumplir adecuadamente este propósito, el art. 37.1 LOTC permite a este Tribunal rechazar en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, aquellas cuestiones cuando no se satisfagan las condiciones procesales establecidas en los arts. 163 CE y 35 LOTC o que resulten “notoriamente infundadas”.

Sobre este concepto, este Tribunal Constitucional tiene dicho que la expresión contenida en el art. 37.1 LOTC “encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad (AATC 165/2001, de 19 de junio, FJ 2; 194/2001, de 4 de julio, FJ 1 y 76/2004, de 9 de marzo, FJ 3, entre otros muchos). También debe ponerse de relieve que este Tribunal ha considerado notoriamente infundadas, no sólo las cuestiones de inconstitucionalidad que carecen de toda motivación, sino también aquellas en las que el órgano judicial ha efectuado una interpretación del precepto legal cuestionado arbitraria o irrazonable o simplemente que se aparta de la comúnmente realizada por los Tribunales de Justicia, así como las que el Tribunal considera a limine inviables. Como ha señalado el ATC 165/2001, ‘existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria’ y en tales supuestos el Tribunal ha entendido que puede resultar conveniente resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada” (ATC 332/2005, de 13 de septiembre, FJ 2).

Pues bien, en este caso cumple advertir que el órgano judicial no llega a sostener en ningún momento que el mandato normativo contenido en los preceptos legales cuestionados, según resulta de la interpretación vinculante establecida por el Tribunal Supremo, resulte contrario a la Constitución. Antes bien, lo que sostiene es la insuficiencia de esa interpretación vinculante para la plena realización de los valores y derechos constitucionales en presencia, pues llega a aceptar que ninguna de las dos interpretaciones posibles acerca de la incardinación de los recursos administrativos en el procedimiento administrativo principal, a los efectos de la fijación del dies a quo del cómputo de plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, es contraria a la Constitución. Lo que sostiene es que la interpretación rechazada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de diciembre de 2004 es la que mejor salvaguarda los valores constitucionales. Supuesto que así fuera, resulta pertinente recordar una vez más que “siendo posibles interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria distintas de otras que acaso hubieran 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 nos está encomendada, 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; esto último puede no ocurrir, sin que ello implique siempre la vulneración de un derecho fundamental” (STC 45/2004, de 23 de marzo, FJ 4 y las numerosas resoluciones allí citadas). Esta misma cautela es aplicable, obviamente, a la interpretación de aquellos preceptos constitucionales donde no se reconocen derechos fundamentales de los ciudadanos sino que se plasman principios informadores de la actuación de los poderes públicos (aquí, arts. 9.3 y 103.1 CE).

Dicho de otro modo, no es preciso revisar el juicio ponderativo que ha formulado el órgano judicial para llegar a la conclusión de que en él no se persigue tanto la depuración del Ordenamiento jurídico de las normas legales que vulneren la Constitución cuanto la consecución del “óptimo constitucional” (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10 in fine). De aceptarse este planteamiento, el juicio de validez que este Tribunal Constitucional está llamado a efectuar se transformaría en un juicio de perfección, transformación que afectaría a la esencia misma de la Norma Constitucional, que no es un programa cerrado sino un texto abierto, un marco de coincidencias lo suficientemente amplio para albergar en su seno opciones diversas (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8).

4. Desde otro punto de vista, y muy sucintamente, debemos señalar que en el Auto de planteamiento no se ha acreditado de manera satisfactoria de qué modo el mandato normativo de los preceptos legales cuestionados resultante de la interpretación vinculante establecida por el Tribunal Supremo vulnera el principio de eficacia administrativa “con sometimiento pleno de la Ley y al Derecho”, lo que significa “una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia” (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4).

Tampoco pueden prosperar las dos infracciones del art. 24 CE denunciadas en el Auto de planteamiento de la cuestión. En primer lugar, porque no se ha explicado de qué modo la fijación de un determinado dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción de las sanciones torne la presunción de inocencia en una inaceptable presunción de culpabilidad. Se trata de instituciones diferentes, pues en tanto la presunción de inocencia, como derecho fundamental constitucionalmente consagrado, impone que se prueben todos y cada uno de los elementos fácticos que constituyen el tipo infractor (STC 63/2001, de 17 de marzo, FJ 4), la prescripción encuentra su razón de ser en los efectos que el transcurso del tiempo tiene sobre el ejercicio de las potestades punitivas del Estado, de tal modo que habría sido preciso exponer las razones en virtud de las cuales la concreción de ese dies a quo del cómputo del plazo de prescripción, más allá de atemperar los efectos del paso del tiempo sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración conlleva una indebida traslación de la carga probatoria, imponiendo al acusado la obligación de acreditar la inexistencia de alguno de los elementos del tipo infractor o su no participación en la comisión del ilícito administrativo.

Por lo que hace a la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, debe recordarse que éste “tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, de manera que, son los Jueces y Tribunales los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar su violación (…). Ciertamente, este Tribunal ha destacado también la posibilidad de que el art. 24.1 CE resulte vulnerado por actos dictados por órganos no judiciales, pero sólo ‘en aquellos casos que no se permita al interesado, o se le dificulte, el acceso a los Tribunales’ (…)” (STC 36/2000, de 14 de febrero, FJ 4 y las resoluciones allí citadas). Pues bien, tampoco en este caso se han expuesto las razones en virtud de las cuales el silencio administrativo en vía de recurso impide a los ciudadanos impetrar la tutela de los órganos jurisdiccionales.

Finalmente, con respecto a la posible vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no cabe apreciar incidencia en la vertiente objetiva —certeza— ni en la subjetiva —previsibilidad— de este principio jurídico (STC 273/2000, de 15 de noviembre, FF JJ 9 a 11), puesto que el mandato normativo de los preceptos cuestionados aparece redactado, con el complemento de la interpretación vinculante, con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5). Muy al contrario, puede afirmarse que la interpretación vinculante establecida por el Tribunal Supremo ha venido a disipar la incertidumbre que podía resultar de la existencia de esas dos líneas jurisprudenciales discrepantes a las que se refiere el órgano judicial promotor de la cuestión en el Auto de planteamiento de la misma.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil seis.