

SUMARIO:

Infracciones y sanciones en el orden social. Imposición de sanción a empresa por infracción muy grave (en 2011) mediante resolución administrativa que es recurrida en alzada, resolviendo la administración en sentido desestimatorio 8 años después. Prescripción de la sanción. Aunque nos encontramos aquí ante una sanción que, en principio, no se rige por la legislación de 2015, la aplicación retroactiva del art. 30 de la Ley 40/2015 tiene perfecto amparo en el artículo 26.2 de la misma, al establecer que 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. El artículo 132 de la Ley 30/1992 establecía -al igual que lo hace ahora el artículo 30 de la Ley 40/2015- el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la sanción. El precepto señalaba de modo claro que la prescripción comienza a contarse desde el día siguiente a la firmeza de la resolución que la impone. Es, por tanto, evidente que la resolución que no hubiera ganado firmeza, por hallarse recurrida, no ponía en marcha el instituto de la prescripción y, por consiguiente, en caso de recurso, esta se iniciaba desde el momento en que se resolviera este. Esta regla era plenamente congruente con lo que el art. 138.3 de la Ley 30/1992 indicaba para la ejecución de la sanción: «La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa». Por consiguiente, en ningún caso podía comenzar el cómputo del plazo de prescripción mientras se hallara pendiente de resolver el recurso de alzada que la empresa había interpuesto frente a la resolución administrativa que impuso la sanción. En este contexto, se trata de determinar cuál es el momento en que se produjo la resolución del recurso de alzada que habría de fijar el *dies a quo* del plazo de prescripción de la sanción que aquí nos ocupa. Para ello debemos acudir al mandato del art. 115.2 de la Ley 30/1992, según el cual, «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 43.2, segundo párrafo». El legislador ha otorgado efectos negativos al silencio administrativo en materia sancionadora y, por consiguiente, transcurrido el plazo de tres meses que marca el precepto, la empresa podía entender desestimado su recurso y tenía explícita la vía judicial procedente para combatir la desestimación, tal y como se desprende del art. 43.2 Ley 30/1992. Sin embargo, tal y como resulta de las actuaciones, dicha resolución presunta fue consentida y no combatida por la interesada por lo que, no solo se puso en marcha la prescripción de la sanción, sino que no hubo actuación procesal que pudiera provocar interrupción alguna del transcurso del plazo. Este es el criterio de la Sala en relación con el abordaje de situaciones como la presente donde la sanción, confirmada por silencio, permanece sin ejecución por la inactividad de la administración durante un periodo de tiempo llamativamente extenso, generando una situación de inseguridad e incertidumbre sobre el sancionado que repele a la salvaguarda de las garantías que deben acompañar a toda potestad sancionadora o punitiva. Nos encontramos pues ante una sanción que devino firme, siendo el día inicial para la prescripción de la misma el siguiente a aquel en que se cumplió el plazo de tres meses exigidos para la presunción de desestimación por silencio. En concreto, si el recurso de alzada se interpuso el 1 de septiembre de 2011, es palmario que el plazo de prescripción se había agotado con creces en el momento en que la administración demandada dicta la resolución escrita (enero de 2018), puesto que había dejado transcurrir en exceso, no solo el plazo de los tres años establecido, con carácter general, para las infracciones muy graves del artículo 132.1 Ley 30/1992, sino también el específico de cinco años del artículo 7.3 del RD 928/1998.

PRECEPTOS:

Ley 40/2015 (Régimen Jurídico del Sector Público), arts. 26.2 y 30.

Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 43.2, 115.2, 132 y 138.3.

RD 928/1998 (Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social), art. 7.3.

PONENTE:

Doña María Lourdes Arastey Sahun.

Magistrados:

Don MARIA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA
Don MARIA LOURDES ARASTEY SAHUN
Don ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER
Don MARIA LUZ GARCIA PAREDES
Don RICARDO BODAS MARTIN

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 342/2021

Fecha de sentencia: 24/03/2021

Tipo de procedimiento: UNIFICACIÓN DOCTRINA

Número del procedimiento: 3457/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/03/2021

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Lourdes Arastey Sahún

Procedencia: Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Margarita Torres Ruiz

Transcrito por: AAP

Nota:

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 3457/2019

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Lourdes Arastey Sahún

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Margarita Torres Ruiz

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 342/2021

Excm. Sra. y Excmos. Sres.

D^a. María Luisa Segoviano Astaburuaga

D^a. María Lourdes Arastey Sahún

D. Ángel Blasco Pellicer

D^a. María Luz García Paredes

D. Ricardo Bodas Martín

En Madrid, a 24 de marzo de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por Hermanos López Osa S.L., representada y asistida por el Letrado D. Salvador Godoy Asenjo, contra la sentencia dictada el 17 de junio de 2019 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso de suplicación nº 824/2018, interpuesto contra la sentencia de fecha 16 de julio de 2018, dictada por el Juzgado de lo Social nº 20 de los de Madrid en autos núm. 247/2018, seguidos a instancia del ahora recurrente contra la Consejería de Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Ha comparecido como parte recurrida la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, representada y asistida por la Letrada de dicha Comunidad Autónoma.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª María Lourdes Arastey Sahún.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Con fecha 16 de julio de 2018 el Juzgado de lo Social nº 20 de los de Madrid dictó sentencia, en la que se declararon probados los siguientes hechos:

"PRIMERO.- En fecha 5 de octubre de 2005 se encuentra fechada acta de Inspección obrante a los folios 53 a 55 de la causa, que se dan por reproducidos. La citada acta refleja la visita en fecha 11 de junio de 2005 al centro de trabajo, obra, en la que la mercantil Hermanos López Osa, S.L., es empresa principal.

El acta de la Inspección establece en su hecho segundo las circunstancias en las que se encontraban dos trabajadores que realizaban obras de albañilería en la fachada lateral del edificio, condiciones del andamio y falta de utilización de EPIs.

El acta propone sanción de 30.050,62 euros por infracción muy grave del ET y de la Ley 31/1995, con arreglo al art. 13.10 LISOS.

Segundo.

En fecha 20 de diciembre de 2005 se suelden (sic) el expediente administrativo por incoación de diligencias previas 5758/2005 seguidas ante el Juzgado de Instrucción 49 de Madrid.

Dictado auto de sobreseimiento, se alza la suspensión dictándose resolución de archivo por caducidad.

En fecha 9 de diciembre de 2010 se practica nueva acta de infracción que concluye en el mismo sentido que la anterior, con igual proposición de sanción.

Se dictó resolución por la Consejería de Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 29 de julio de 2011, acogiendo la propuesta del acta de infracción.

Tercero.

Por escrito de 1 de septiembre de 2011 la mercantil sancionada interpuso recurso de alzada contra la precitada resolución.

El recurso fue desestimado por resolución de la Consejería de 11 de enero de 2018 (folios 30 a 36)."

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva:

"Estima la excepción de prescripción de la sanción, y dejo sin efecto la sanción impuesta a la mercantil Hermanos López Osa, S.L., en resolución de fecha 29 de julio de 2011, confirmada en alzada por resolución de 11 de enero de 2018, condenando a la Consejería de Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid a estar y pasar por esta declaración."

Segundo.

La citada sentencia fue recurrida en suplicación por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la cual dictó sentencia en fecha 17 de junio de 2019, en la que consta el siguiente fallo:

"Que estimando el recurso de suplicación formulado por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid debemos revocar y revocamos parcialmente la sentencia recurrida, que mantenemos en todos sus pronunciamientos, excepto en el relativo a la prescripción de la sanción, que dejamos sin efecto, desestimándose expresamente esta excepción. No ha lugar a la condena en costas."

Tercero.

Por la representación de la mercantil Hermanos López Osa S.L. se formalizó el presente recurso de casación para la unificación de doctrina ante la misma Sala de suplicación.

A los efectos de sostener la concurrencia de la contradicción exigida por el art. 219.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), el recurrente propone como sentencia de contraste, la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de noviembre de 2017, (rollo 123/2017).

Cuarto.

Por providencia de esta Sala de fecha 25 de junio de 2020 se admitió a trámite el presente recurso y se dio traslado del escrito de interposición y de los autos a la representación procesal de la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

Presentado escrito de impugnación por la parte recurrida, se pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal quien emitió informe en el sentido de considerar el recurso improcedente.

Quinto.

Instruida la Excm. Sra. Magistrada Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 23 de marzo de 2021, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero.**

1. El recurso de casación para unificación de doctrina que plantea la empresa demandante suscita exclusivamente la cuestión de la prescripción de las sanciones administrativas.

Como es de ver en los antecedentes, mediante resolución administrativa de 29 de julio de 2011 se impuso a la empresa sanción por infracción muy grave, con arreglo al art. 13.10 de la Ley de Infracciones y sanciones del orden social (LISOS), por unos hechos constatados por la Inspección de Trabajo en diciembre de 2010. Recurrida en alzada dicha resolución, la administración resolvió en sentido desestimatorio en fecha 11 de enero de 2018. El Juzgado de instancia declaró prescrita la sanción administrativa que le había sido impuesta a la parte actora y cuya impugnación era el objeto de la demanda rectora del presente procedimiento. Sin embargo, para la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la sanción es imprescriptible mientras pende el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución administrativa que la imponía, para lo que acude al marco legal vigente en la fecha del acta de infracción.

2. La parte recurrente invoca, como sentencia contradictoria, la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el 21 de noviembre de 2017 (rollo 123/2017), con la que es innegable la concurrencia del requisito impuesto por el art. 219.1 LRJS para la admisión del recurso de casación unificadora.

En la sentencia referencial se trataba también de la impugnación de una sanción administrativa impuesta a la empresa. La resolución, de 22 de enero de 2008, fue objeto de recurso de alzada que no se resolvió, en sentido negativo, hasta el 24 de febrero de 2016. Alegada la prescripción, la Sala de suplicación valenciana entendió que el plazo debía computarse desde el día siguiente al transcurso de tres meses en que debió de haberse resuelto el recurso de alzada y, por ello, declara prescrita la sanción.

Segundo.

1. El único motivo del recurso denuncia la infracción de los arts. 26.2 y 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público, en relación con el art. 122.2 de la Ley 39/2015 y con el art. 4 LISOS y con el art. 7 del RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

2. Hemos de precisar, en primer lugar, que en materia de infracciones y sanciones del orden social, el procedimiento sancionador se rige por lo dispuesto en la LISOS (art. 51 a 54) y por la Disp. Ad. 4ª de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Presunción de certeza de las

comprobaciones inspectoras y principios del procedimiento sancionador y liquidatorio) -hoy, art. 23 de la Ley 23/2015, de 21 de julio-; y, en lo no establecido en tales normas, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3. Hasta la entrada en vigor de la Ley 40/2015 (al año de su publicación - Disp. Final 18ª.1-), la potestad sancionadora de la Administración se hallaba regulada en los arts. 127 a 138 de la Ley 30/1992.

El art. 132.3 de la Ley 30/1992 establecía que "El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

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".

4. Tras su derogación, es el art. 30 de la Ley 40/2015 el que regula la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas y, en su apartado 3 dispone que: "3. 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".

5. Ninguna duda cabe de que nos encontramos aquí ante una sanción que, en principio, no se rige por la legislación de 2015, sino que habría de ser examinada a la luz del marco legal vigente antes de la entrada en vigor de las leyes 39 y 40 de dicho año que vinieron a sustituir a la Ley 30/1992.

Es cierto que esta última no contemplaba de manera expresa la incidencia del recurso de alzada sobre el transcurso del plazo de prescripción de la sanción, y que es la Ley 40/2015 la que introduce un apartado específico que alude a esta cuestión. Ahora bien, esa falta de mención literal no impide tener que determinar tales efectos y, ya adelantamos, poner en duda que la sanción deje de prescribir en los casos de tardanza desorbitada en la actividad resolutoria de la Administración.

Bastaría con partir de la propia Ley 30/1992 para establecer el momento de firmeza de la sanción en vía administrativa, como a continuación expondremos. No obstante, la Sala comparte el criterio sentado en la STS/3ª de 30 noviembre 2020 (rec. 6120/2019), según el cual la aplicación retroactiva del art. 30 de la Ley 40/2015 tiene perfecto amparo en el art. 26.2 de la misma: "2. 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".

6. Lo que el art. 132 de la Ley 30/1992 establecía -al igual que lo hace ahora el art. 30 de la Ley 40/2015- es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la sanción. El precepto señalaba de modo claro que la prescripción comienza a contarse desde el día siguiente a la firmeza de la resolución que la impone. Es, por tanto, evidente que la resolución que no hubiera ganado firmeza, por hallarse recurrida, no ponía en marcha el instituto de la prescripción y, por consiguiente, en caso de recurso, ésta se iniciaba desde el momento en que se resolviera éste.

Esta regla era plenamente congruente con lo que el art. 138.3 de la Ley 30/1992 indicaba para la ejecución de la sanción: "La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa".

Por consiguiente, en ningún caso podía comenzar el cómputo del plazo de prescripción mientras se hallara pendiente de resolver el recurso de alzada que la empresa había interpuesto frente a la resolución administrativa que impuso la sanción.

Llegados a este punto de lo que se trata es, pues, de determinar cuál es el momento en que se produjo la resolución del recurso de alzada que habría de fijar el dies a quo del plazo de prescripción de la sanción que aquí nos ocupa.

Para ello debemos acudir al mandato del art. 115.2 de la Ley 30/1992, según el cual, "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 43.2, segundo párrafo" - art. 43.1, segundo párrafo, tras la modificación por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre-.

El legislador ha otorgado efectos negativos al silencio administrativo en materia sancionadora y, por consiguiente, transcurrido el plazo de tres meses que marca el precepto, la empresa podía entender desestimado su recurso y tenía explícita la vía judicial procedente para combatir la desestimación, tal y como se desprende del art. 43.2 Ley 30/1992. Sin embargo, tal y como resulta de las actuaciones, dicha resolución presunta fue consentida

y no combatida por la interesada por lo que, no sólo se puso en marcha la prescripción de la sanción, sino que no hubo actuación procesal que pudiera provocar interrupción alguna del transcurso del plazo.

Este es nuestro criterio en relación al abordaje de situaciones como la presente que la sanción, confirmada por silencio, permanece sin ejecución por la inactividad de la administración durante un periodo de tiempo llamativamente extenso, generando una situación de inseguridad e incertidumbre sobre el sancionado que repele a la salvaguarda de las garantías que deben acompañar a toda potestad sancionadora o punitiva. Es cierto que la cuestión ha generado controversia doctrinal plasmada en anteriores sentencias de la Sala 3ª de este Tribunal Supremo y en la STC 37/2012; mas, las disquisiciones suscitadas han quedado solventadas con la precisión que lleva a cabo la Ley 40/2015 al introducir el texto del art. 30.3 con el que el legislador evidencia su voluntad de clarificar el alcance de la regulación al respecto, en línea con la interpretación que acabamos de exponer, con la eficacia retroactiva antes recordada.

7. Nos encontramos pues ante una sanción que devino firme, siendo el día inicial para la prescripción de la misma el siguiente a aquel en que se cumplió el plazo de tres meses exigidos para la presunción de desestimación por silencio. En concreto, si el recurso de alzada se interpuso el 1 de septiembre de 2011 (hecho probado tercero), es palmario que el plazo de prescripción se había agotado con creces en el momento en que la administración demandada dicta la resolución escrita (enero de 2018), puesto que había dejado transcurrir en exceso, no sólo el plazo de los tres años establecido, con carácter general, para las infracciones muy graves del art. 132.1 Ley 30/1992, sino también el específico de cinco años del art.7.3 del RD 928/1998.

Tercero.

1. Todo lo razonado nos lleva a declarar que es la sentencia de contraste la que expresa una doctrina ajustada a Derecho y, consecuentemente, el recurso debe ser estimado.

Casamos y anulamos la sentencia recurrida y, resolviendo el debate suscitado en suplicación, desestimamos el recurso de dicha clase interpuesto por la Consejería de Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid y confirmamos la sentencia del Juzgado de lo Social nº 20 de los de Madrid.

2. De conformidad con lo establecido en el art. 235.1 LRJS, no procede la imposición de costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por Hermanos López Osa S.L. y, en consecuencia, casamos y anulamos la sentencia dictada el 17 de junio de 2019 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en recurso de suplicación nº 824/2018, y, resolviendo el debate suscitado en suplicación, desestimamos el recurso de dicha clase interpuesto por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid y confirmamos la sentencia de fecha 16 de julio de 2018, dictada por el Juzgado de lo Social nº 20 de los de Madrid en autos núm. 247/2018, seguidos a instancias del ahora recurrente contra la Consejería. Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.