

BASE DE DATOS DE Norma CEF.-

Referencia: NFJ065108

TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL

Resolución de 24 de noviembre de 2016

Vocalía 8.^a

R.G. 5642/2013

SUMARIO:

Procedimiento sancionador. Clases de infracciones. Infracciones de contrabando. Tramitación. Plazo.

Caducidad. La primera cuestión que se ha de abordar consiste en la fijación del plazo máximo de duración del procedimiento sancionador en materia de contrabando, a efectos de determinar si se ha producido la caducidad del mismo. Pues bien, en los procedimientos de contrabando el art. 35.5 del RD 1649/1998 (Desarrolla infracciones administrativas de contrabando), establece un plazo máximo para resolver el procedimiento de 6 meses de duración, desde la fecha del acuerdo de iniciación. Posteriormente dice que transcurridos 30 días desde el vencimiento del plazo sin que la resolución haya sido dictada se entenderá caducado el procedimiento. Este plazo de 30 días se contemplaba en la Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), pero tras la reforma de la Ley 4/1999, de 13 de enero, dicho plazo se suprimió. Sin embargo, el RD 1649/1998 (Desarrolla infracciones administrativas de contrabando), no se modificó para ajustarse a la normativa general. No obstante, tenemos que entender que el citado plazo de 30 días no es operativo, pues la disposición transitoria primera de la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece que continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992 (LRJAP y PAC) en cuanto no se opongan a la presente Ley. Por tanto, un plazo adicional de 30 días supondría una clara incompatibilidad con la nueva regulación del art. 44 de la Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), lo cual únicamente podría producirse cuando una norma con rango de ley o comunitaria así lo dispusiese. No es lo que sucede en este caso, ya que la fijación del plazo de duración del procedimiento en materia de contrabando no se hizo por vía legal sino por vía reglamentaria.

(Criterio 1 de 3) Procedimiento. Inicio. Una vez determinado el plazo de duración del procedimiento surge ahora el problema de fijar cuáles son las fechas de inicio y finalización del mismo. Pues bien, en los procedimientos sancionadores en materia de infracciones administrativas de contrabando el «*dies a quo*» es el que figura en el acuerdo de inicio del procedimiento y no el de su notificación. **(Criterio 2 de 3)**

Terminación. Por su parte, el «*dies ad quem*» será, la fecha en que se notifique al interesado la resolución y no la fecha en que la misma haya sido dictada. **(Criterio 3 de 3)**

PRECEPTOS:

RD 1649/1998 (Desarrolla infracciones administrativas de contrabando), art. 35.

Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 42, 43 y 44.

Ley Orgánica 12/1995 (Represión del Contrabando), disp. final segunda.

Ley 58/2003 (LGT), art. 104.

En la Villa de Madrid, en la fecha indicada y en la reclamación económico-administrativa que, en única instancia, pende de resolución ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, en SALA, interpuesta por **D. Bx...**, (NIF ...), con domicilio a efectos de notificaciones en ..., contra la resolución al recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo dictado por el Director del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), de fecha 18 de junio de 2013, por la que se declara a la reclamante responsable de infracción administrativa de contrabando.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En fecha 19 de septiembre de 2012, en el establecimiento denominado "A", del que es titular la reclamante, y presente él mismo, miembros del equipo del SEPRONA de Valladolid de la Dirección General de la Guardia Civil

intervinieron en una compraventa de una cajetilla de cigarrillos, efectuada por la esposa del titular y presunto infractor. Posteriormente, tras un registro del local se produjo la aprehensión tres cajetillas de cigarrillos, de la marca WINSTON CLASSIC ubicadas en el interior del establecimiento, por la supuesta comisión de una infracción administrativa de contrabando derivada de la venta y tenencia de tabaco en el citado establecimiento sin las marcas fiscales nacionales, ni justificación de su legal adquisición o importación.

Levantada el acta correspondiente la cual es rechazada por la presente, e intervenida la mercancía, se inició por la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de Valladolid expediente por infracción administrativa de contrabando número ..., valorándose la mercancía en un total de 16,40€, según lo previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

El acuerdo es dictado en fecha 30 de noviembre de 2012, produciéndose la notificación el día 10 de diciembre de 2012.

Segundo.

Con fecha 18 de junio de 2013 el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales dicta acuerdo de resolución declarando a la reclamante responsable de infracción administrativa de contrabando en grado leve, e imponiéndole una sanción consistente en multa pecuniaria de 1.000€, comiso del género aprehendido y cierre del establecimiento por un período de cuatro días.

La resolución fue notificada el día 27 de junio de 2013.

Tercero.

Disconforme con la resolución, en fecha 24 de julio de 2013 se presenta recurso de reposición en el cual el reclamante realiza sus alegaciones, principalmente referidas a la caducidad del procedimiento, por cuanto se supera el plazo de seis meses establecido en la Ley para resolver. También alega disconformidad con el relato de los hechos recogidos en el acta. Falta de motivación y tipicidad y desproporcionalidad de la sanción.

En fecha 26 de agosto de 2013 es resuelto el recurso de reposición en sentido desestimatorio. La notificación de la resolución se produce en fecha 5 de septiembre de 2013.

Cuarto.

Nuevamente disconforme, el interesado interpone en fecha 30 de septiembre de 2013 la presente reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central.

En el propio escrito de interposición el interesado redacta su alegaciones, reiterándose en las posiciones adoptadas frente a la resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El Tribunal Económico-Administrativo Central es competente para conocer de la reclamación económico-administrativa que se examina, que ha sido interpuesta en tiempo y forma por persona legitimada al efecto, de conformidad con lo previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 58/2003, en materia de revisión en vía administrativa, de aplicación a este procedimiento.

Segundo.

Previamente a abordar las cuestiones acerca del fondo del asunto, es necesario para la resolución del problema el análisis de las normas reguladoras del plazo de resolución del procedimiento, todo ello a la luz tanto de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, como de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, por la que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando.

Tercero.

La primera cuestión que se ha de abordar consiste en la fijación del plazo máximo de duración del procedimiento sancionador en materia de contrabando, a efectos de determinar si se ha producido la caducidad del mismo.

El artículo 35.5 del Real Decreto establece en relación con la duración del procedimiento sancionador lo siguiente:

"El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. A estos efectos no se computarán los períodos en los que la tramitación del procedimiento quede interrumpida por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento prevista en el artículo 17 de este Real Decreto. Este plazo podrá prorrogarse por resolución expresa del órgano competente para resolver, previa petición motivada del órgano instructor, por un único plazo improrrogable de seis meses."

"Transcurridos 30 días desde el vencimiento del plazo sin que la resolución haya sido dictada se entenderá caducado el procedimiento y se procederá al archivo de las actuaciones, de oficio o a instancia del interesado, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar de nuevo el procedimiento, en tanto no haya prescrito la acción de la Administración para imponer la correspondiente sanción".

De la lectura del precepto reproducido resulta que a pesar de que el plazo de duración del procedimiento es de 6 meses, la caducidad del mismo no se produce automáticamente por el transcurso del citado plazo, sino una vez transcurridos 30 días (hábiles) desde la finalización del mismo. La cuestión que se suscita es la de determinar si dicho plazo adicional de 30 días debe o no aplicarse en la actualidad a efectos de declarar la caducidad del procedimiento sancionador en materia de contrabando.

La regulación de la caducidad contenida en el artículo 35.5 del RD 1469/1998 no hace sino reproducir el contenido del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su redacción previa a la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Señalaba el citado precepto en su redacción vigente hasta el 14 de abril de 1999:

"4. Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de 30 días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento".

Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se suprimió el plazo adicional de 30 días, regulándose el plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos. Así el artículo 42 de la Ley 30/1992 establecía al respecto lo siguiente:

"2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea".

Por su parte el artículo 44 de la citada Ley, en relación con la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio indicaba:

"En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...)

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92".

Es decir, el régimen general, tras la reforma operada por la Ley 4/1999 era que una vez superado el plazo máximo para dictar la resolución (plazo que será el establecido en la normativa reguladora del procedimiento concreto o en su defecto el de 6 meses que establecía la Ley 30/92) se debía producir, *ope legis*, la caducidad del procedimiento. Sin embargo, la normativa reguladora del procedimiento sancionador en materia de contrabando no fue objeto de modificación tras la entrada en vigor de la Ley 4/1999, motivo por el cual el RD 1649/1998 sigue recogiendo el plazo adicional de 30 días. No obstante, dicho plazo no puede ser operativo, puesto que de la nueva redacción de la Ley de Régimen Común resulta que la caducidad debe producirse automáticamente por la superación del plazo máximo de resolución del procedimiento. Este razonamiento se apoya en lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que señalaba:

"1. Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la disposición adicional primera de esta Ley, continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como las dictadas en desarrollo de la misma, en cuanto no se opongan a la presente Ley.

2. En todo caso, cuando las citadas normas hayan establecido un plazo máximo de duración del procedimiento superior a los seis meses, se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será precisamente de seis meses, con las excepciones previstas en el apartado segundo del artículo 42."

Admitir, en este orden de cosas, un plazo adicional de 30 días supondría una clara incompatibilidad con la nueva regulación del artículo 44 de la Ley 30/1992, lo cual únicamente podría producirse cuando una norma con rango de ley o comunitaria así lo dispusiese. No es lo que sucede en este caso, ya que la fijación del plazo de duración del procedimiento en materia de contrabando no se hizo por vía legal sino por vía reglamentaria. Además, admitir dicho plazo de 30 días introduciría importantes ambigüedades en el cómputo de la caducidad, esto es, las derivadas de la yuxtaposición de plazos heterogéneos, así como las dudas acerca de si al cómputo de los 30 días adicionales debía preceder un requerimiento o advertencia del interesado, entre otras. En definitiva, se debe considerar que el plazo adicional de 30 días no debe tenerse en cuenta a efectos de la caducidad del procedimiento sancionador en materia de contrabando, de modo que la resolución del mismo para que no opere la caducidad ha de notificarse antes del transcurso del plazo máximo de 6 meses.

Cuarto.

Una vez determinado el plazo de duración del procedimiento surge ahora el problema de fijar cuáles son las fechas de inicio y finalización del mismo.

De acuerdo con el artículo 35.5 del RD 1649/1998, de 24 de julio:

"El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. (...)".

De la lectura del precepto puede deducirse que el "dies a quo" es el de la fecha de adopción del acuerdo sancionador y no el de la notificación del mismo al interesado. En la disposición final segunda de la LO 12/1995 se dice que "en lo no previsto en el Título II (Infracciones administrativas de contrabando) de la presente Ley se aplicarán supletoriamente las disposiciones reguladoras del régimen tributario general y, en concreto, la Ley General Tributaria, así como subsidiariamente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Esta disposición final impide aplicar el artículo 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria cuando dice que el plazo de seis meses en

los procedimientos iniciados de oficio se contará desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio, pues existe previsión expresa en cuanto al día inicial del cómputo en el citado artículo 35.5 de reglamento.

Este parece ser asimismo el criterio seguido por el Tribunal Supremo en sentencia de 14 de julio del 2009 (rec.4682/2007) en la cual fija el inicio del plazo de caducidad en la fecha de adopción del acuerdo de incoación y no en la fecha de su posterior notificación:

«Dicho aquí en síntesis, argumenta, sin discrepar formalmente de los datos de fechas o de tiempos de suspensión expresados por la Sala de instancia, que el plazo de duración máxima del procedimiento no se cuenta desde la notificación del acuerdo de iniciación del mismo, sino desde la fecha de este acuerdo, pues así lo dispone el artículo 42.3.a) de dicha Ley .

Por su parte, la Administración recurrida, sin discrepar tampoco de aquellos datos, sostiene en su escrito de oposición que es la fecha de notificación y no la de iniciación la que marca el inicio de aquel plazo: porque así resulta del artículo 48.2 de la repetida Ley y porque, “dictado el acuerdo de iniciación del expediente, bastaría la renuencia u oposición del interesado a recibir oportunamente la notificación para que por su sola voluntad pudiera quedar caducado un expediente por el simple transcurso del tiempo”.

CUARTO. El motivo ha de ser estimado, pues con toda claridad dispone el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992 , tras la redacción dada por la Ley 4/1999 , que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa se contará, en los procedimientos iniciados de oficio, “desde la fecha del acuerdo de iniciación”. Añadiendo con igual claridad su artículo 44.2 , tras esa nueva redacción, que en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, como es el caso, el vencimiento de ese plazo máximo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa produce, como efecto jurídico, el de la caducidad y consiguiente archivo de las actuaciones

En ese mismo sentido se ha pronunciado ya este Tribunal Supremo; entre otras, en su sentencia de fecha 28 de mayo de 2008 , dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina número 82/2005, en la que también rechazamos que rija el artículo 48.2 de la Ley 30/1992 a los efectos que aquí nos ocupan de determinar el día inicial del plazo de caducidad».

Con respecto al “*dies a quem*”, sin embargo, no puede afirmarse lo mismo, ya que el precepto no detalla la fecha final de cómputo del plazo de 6 meses de duración. Teniendo en cuenta lo anterior parece que lo correcto sería que la resolución se notificase al interesado antes del transcurso del plazo citado. En este sentido el Tribunal Supremo en sentencia de 12 de abril del 2000 señala:

“Es asimismo doctrina jurisprudencial reiterada (Sentencias de 5 de marzo de 1.990 EDJ 1990/2464 , 23 de marzo de 1.992 EDJ 1992/2777 , 11 de noviembre de 1.996 EDJ 1996/9959 y 5 de octubre de 1.998 EDJ 1998/23398 , entre otras) que el cómputo del plazo de posible caducidad que ha de mediar entre la iniciación del expediente y la resolución que le ponga fin, no puede considerarse válidamente interrumpido en la fecha en que figure adoptada dicha resolución, sino en aquella en que la misma haya sido notificada al interesado, tal como imponen indeclinables garantías exigibles a favor del administrado, que no permiten el que, sobre la base de una presunción de legalidad en el actuar de la Administración, se conceda efecto interruptivo a una resolución de la misma sin proyección “ad extra” y consiguiente puesta en conocimiento del interesado, a excepción del especialísimo supuesto -que no es el de autos- de que fuese apreciable una actitud injustificada claramente obstativa por parte del administrado en el recibo de la notificación”.

Este criterio se mantiene asimismo en la sentencia de 10 de marzo de 2008 (rec.1608/2994) al señalar:

“La lacónica fundamentación del motivo consiste en afirmar que se ha infringido el artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , en su redacción anterior a la Ley 4/1999, de 13 de enero, porque según se deriva del mencionado precepto el dies ad quem para el cómputo de la caducidad del procedimiento es la fecha en que se dicta la resolución y no la fecha en que ésta se notifica.

Poco o nada explica la Administración recurrente para fundamentar su planteamiento, pero lo cierto es que la conclusión que propugna es contraria a una consolidada doctrina jurisprudencial de la que son muestra, entre otras muchas, las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1998 (recurso contencioso-administrativo 7270/1992), 20 de octubre de 1998 (recurso contencioso-administrativo 939/1993), 12 de abril de

2000 (recurso contencioso-administrativo 241/1998) y 1 de octubre de 2001 (recurso contencioso-administrativo 30/2000). En todas esas sentencias, referidas a la interpretación que debe darse al artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria, se declara que la fecha para computar el plazo de caducidad debe ser la de la notificación al interesado y no la que aparece en la resolución administrativa. Como destaca la sentencia de 23 de noviembre de 2006 (casación 13/2004), esta doctrina jurisprudencial se plasmó luego en la modificación operada en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por Ley 4/1999, de 13 de enero, disponiendo ahora el artículo 44 que en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad por el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa".

En definitiva, en los procedimientos sancionadores en materia de infracciones administrativas de contrabando el "dies a quo" es el que figura en el acuerdo de inicio del procedimiento y no el de su notificación; mientras que el "dies ad quem" será, por el contrario, la fecha en que se notifique al interesado la resolución y no la fecha en que la misma haya sido dictada.

Por último, es necesario mencionar que este criterio debe superar el recogido por este Tribunal en su resolución de 27 de abril de 2010 (R.G. 1273/2010), dictada en unificación de criterio en la que se señalaba lo siguiente:

"SEGUNDO. La cuestión planteada en el presente recurso extraordinario para la unificación de criterio se centra en determinar el plazo para resolver el procedimiento sancionador en materia de contrabando y en este sentido el artículo 183.3 de la Ley 58/2003 General Tributaria, de 17 de diciembre, señala que "las infracciones y sanciones en materia de contrabando se regirán por su norma específica".

Las normas específicas sobre el contrabando son la Ley Orgánica 12/95, de 12 de diciembre, de represión de contrabando y el Real Decreto 1649/98 por el que se desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995. En este sentido, el artículo 35.5 de dicho Real Decreto establece que: "El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. A estos efectos no se computarán los períodos en los que la tramitación del procedimiento quede interrumpida por causas imputables a los interesados o por la suspensión del procedimiento prevista en el artículo 17 de este Real Decreto. Este plazo podrá prorrogarse por resolución expresa del órgano competente para resolver, previa petición motivada del órgano instructor por un único plazo improrrogable de seis meses. Transcurridos 30 días desde el vencimiento del plazo sin que la resolución haya sido dictada se entenderá caducado el procedimiento y se procederá al archivo de las actuaciones, de oficio o a instancia del interesado, sin perjuicio de la posibilidad de iniciar de nuevo el procedimiento en tanto no haya prescrito la acción de la administración para imponer la correspondiente sanción."

TERCERO. De esta redacción se desprende que el plazo para resolver el procedimiento es de 6 meses y 30 días, y que se consideran como fechas de iniciación del procedimiento y finalización del mismo las fechas de la firmas del acuerdo de Inicio y de la resolución, y no la de sus notificaciones".

Quinto.

Sentados los criterios anteriores, sucede en el presente caso que la fecha del acuerdo de inicio del expediente sancionador data de 30 de noviembre de 2012, mientras que la notificación de la resolución por la que se impone la sanción al interesado es de fecha 27 de junio de 2013.

El plazo de 6 meses de caducidad comienza a computarse, entonces, el día 30 de noviembre de 2012 por lo que el plazo para llevar a cabo la notificación de la resolución expiró el día 30 de mayo de 2013. La resolución fue notificada el día 27 de junio de 2013, casi un mes después, por lo que el procedimiento sancionador se encontraba caducado en dicha fecha.

Por ello, procede declarar la caducidad del procedimiento y anular el acto administrativo impugnado.

Por lo expuesto,

EL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL, en SALA, en la presente reclamación,

ACUERDA

estimarla, anulando el acto administrativo impugnado.

Fuente: Sitio web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.