

# NUEVAS APORTACIONES JURISPRUDENCIALES A LA SINGULARIDAD DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS INFRACCIONES CONTINUADAS. LA DETERMINACIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN APLICABLE

Belén Marina Jalvo

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Alcalá

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Concepto y notas características de la infracción continuada. 3. La consumación de las infracciones continuadas. 4. La determinación del plazo de prescripción aplicable a una infracción continuada durante cuya comisión se ha dado una sucesión de normas que establecen distintos plazos de prescripción. 5. Bibliografía básica.

## **RESUMEN:**

El carácter complejo de las infracciones continuadas comporta un proceso de realización susceptible de prolongarse durante un período considerable de tiempo en el que pueden sucederse diferentes normas sancionadoras. En tal caso, una vez consumada la infracción continuada con la realización del último acto, será preciso concretar la normativa aplicable al ilícito cometido. Entre otros aspectos, la normativa en cuestión será la que determine el plazo de prescripción a tener en cuenta para la sanción de la infracción continuada.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2020 (recurso de casación núm. 4442/2019) es uno de los pronunciamientos judiciales más recientes que, dada la escasa elaboración del régimen jurídico de las infracciones continuadas, contribuye de forma destacada a su concreción, al igual que otras aportaciones de nuestros tribunales. En esencia, esta sentencia afirma que el plazo de prescripción aplicable en los casos de infracciones continuadas, cuando durante su comisión se hayan sucedido normas que regulaban distintos plazos de prescripción, es el vigente en el momento de consumarse la

infracción, esto es, cuando finaliza la conducta infractora, sin que ello suponga la aplicación retroactiva de una norma sancionadora desfavorable.

**PALABRAS CLAVE:** infracción continuada; infracción de carácter complejo; momento de consumación; sucesión de normas sancionadoras; plazo de prescripción.

## **ABSTRACT**

The complex nature of continuous infringements entails a process of realization susceptible to be prolonged for a considerable period of time in which different sanctioning rules may succeed each other. In such a case, once the continuous infringement has been consummated with the performance of the last act, it will be necessary to specify the law applicable to the offence committed. Among other aspects, the legislation in question will determine the statute of limitations to be taken into account for the sanctioning of the continuing infringement.

The Supreme Court Ruling of December 17, 2020 (appeal no. 4442/2019) is one of the most recent judicial pronouncements which, given the scarce elaboration of the legal regime of continuous infringements, makes an outstanding contribution to its concreteness, as do other contributions from our courts. In essence, this ruling affirms that the statute of limitations applicable in cases of continuous infringements, when during their commission there has been a succession of rules regulating different statutes of limitations, is the one in force at the time the infringement was committed, that is, when the infringing conduct ended, without this implying the retroactive application of an unfavorable sanctioning rule.

**KEY WORDS:** continuous infringement; complex infringement; moment of consummation; succession of sanctioning rules; statute of limitations.

## **I.INTRODUCCIÓN**

La regulación de carácter básico de las infracciones continuadas es muy reducida. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) define estas

infracciones (art. 29.6) en el marco de la regulación relativa al principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora, por un lado, y establece el momento del inicio del cómputo de la prescripción de las mismas (art. 30.2), por otro lado.

Por otra parte, consideraciones de proporcionalidad y otras relativas a la articulación de la relación entre posibles sucesivos procedimientos sancionadores son las que inspiran la referencia de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) a las infracciones continuadas (art. 63.3).

También las disposiciones de la legislación sectorial referidas a las infracciones continuadas son escasas y parciales.

Por otra parte, no abundan los trabajos doctrinales dedicados a este tipo de infracciones<sup>1</sup>.

Sin embargo, nuestros tribunales contribuyen de forma destacada a la concreción de diversos aspectos relevantes del régimen jurídico de estos ilícitos. Y, dada la escasa elaboración del régimen jurídico de las infracciones continuadas, en general, la importancia de los pronunciamientos judiciales relativos a las mismas suele trascender de la concreta cuestión abordada en la sentencia.

## **2. CONCEPTO Y NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA INFRACCIÓN CONTINUADA**

El ya mencionado art. 29.6 LRJSP define la infracción continuada como la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

---

<sup>1</sup> Véase B. GÓRRIZ GÓMEZ, “Sobre las infracciones continuadas”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8, 2017, que recoge una relevante selección de jurisprudencia sobre las notas esenciales de las infracciones continuadas.

La definición expuesta se contempla en el precepto que la LRJSP dedica al principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora, y este contexto sirve para ilustrar la funcionalidad de la figura que nos ocupa, que permite sancionar como una única infracción el conjunto de conductas que, de otro modo, serían sancionables como un concurso real de infracciones. Junto a la finalidad de proporcionalidad<sup>2</sup>, la infracción continuada sirve a otras razones de eficiencia en el ejercicio de la potestad sancionadora y, más concretamente, en la tramitación de procedimientos sancionadores<sup>3</sup>.

Tal como deriva de la jurisprudencia que complementa la definición legal, además de la continuidad o prolongación en el tiempo, el propósito o dolo que da unidad a la sucesión de conductas o hechos ilícitos<sup>4</sup>, es decir, el complejo proceso psicológico o material en el que se enmarcan las conductas son elementos característicos de estas infracciones, que, a su vez, determinan otros aspectos esenciales de su régimen jurídico, y así se pondrá de relieve en los apartados siguientes.

En relación con la pluralidad y diversidad de acciones que integran las infracciones que nos ocupan, debe tenerse en cuenta la tendencia de la jurisprudencia a reconducir a una

---

<sup>2</sup>Para profundizar sobre la graduación y concreción de la sanción aplicable a las infracciones continuadas, puede verse, B. MARINA JALVO, “La determinación de las sanciones administrativas. Normas establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”, *REDA*, núm. 195, 2018, p. 101-129.

<sup>3</sup> Consideraciones similares a las señaladas en el texto son las que inspiran la regulación y la jurisprudencia relativa a las infracciones permanentes. Sobre las principales características y cuestiones jurídicas que plantean este tipo de infracciones, puede verse, B. MARINA JALVO, “Sobre la tipicidad y otros aspectos de la sanción de las infracciones permanentes”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 52, 2019.

<sup>4</sup>Según recalca la STS de 8 de noviembre de 2018, (recurso de casación núm. 4055/2017), para que se aplique la figura de la infracción continuada es preciso que exista un dolo unitario "en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión" [Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2013, (recurso nº. 2513/2009)]. No bastando, se añade en dicha Sentencia, "para apreciar la existencia de infracción continuada con la simple reiteración de conductas semejantes, [si no que] es preciso que esa reiteración de conductas, además de infringir el mismo precepto u otro semejante, responda a un mismo proceso psicológico y material".

única infracción de carácter complejo los supuestos de pluralidad de infracciones continuadas<sup>5</sup>.

Por otra parte, no debe ignorarse que una de las características ya apuntadas de las infracciones continuadas como es su prolongación en el tiempo, conlleva la posibilidad de que durante su plazo de ejecución puedan acaecer diversas vicisitudes, entre las que puede darse una sucesión de normas que establezcan regímenes sancionadores diferentes para las conductas reconducibles al concepto de infracción que nos ocupa. En particular, puede ocurrir que, desde el momento de iniciación hasta la consumación de una infracción continuada, se modifique el régimen de prescripción de las conductas sancionables.

### **3. LA CONSUMACIÓN DE LAS INFRACCIONES CONTINUADAS**

Una de las destacadas aportaciones de la jurisprudencia a la elaboración del régimen jurídico de las infracciones continuadas es la relativa al momento de su consumación que, como es sabido, es relevante para la determinación del inicio del cómputo del plazo de su prescripción. Pues bien, en las infracciones continuadas la consumación se produce con la realización del último acto, y así se afirmaba ya en la STS de la Sala segunda, de 30 de enero de 1982, recordando que "[...] este Tribunal ha declarado reiteradamente que tanto los delitos permanentes, como los de tracto continuo como los delitos continuados - véanse sentencias de 10 de marzo de 1978 , 10 de octubre de 1977 , 6 de noviembre de

---

<sup>5</sup>Por ejemplo, puede citarse la STS de 8 de noviembre de 2018, (recurso de casación núm. 4055/2017), que se pronuncia en los siguientes términos:

“(...) debe anularse la resolución administrativa impugnada en cuanto sanciona por veinte infracciones independientes, debiendo ordenarse a la CNMC que dicte nueva resolución en la que en los supuestos reseñados en el precedente fundamento se sancione a Mediaset como autora de una infracción continuada y fije la cuantía de la sanción atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso, a los criterios de graduación de las sanciones establecidos en el artículo 60.4 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, y a los criterios de proporcionalidad establecidos en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

En la doctrina, A. NIETO GARCÍA considera que la legislación básica asume la concepción teórica de que la infracción continuada es una infracción única, por oposición a otras corrientes que entienden que la acción continuada está compuesta por una pluralidad de acciones, unidas únicamente por razones y a efectos procesales. Véase, *Derecho Administrativo Sancionador*, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2012, p. 528-529.

1980 y 5 de octubre de 1976 - no se entienden consumados sino en el momento y día en que ha cesado la actividad delictiva y el imputado ha interrumpido definitivamente su comportamiento antijurídico [...]”<sup>6</sup>.

La legislación general se ha hecho eco de la jurisprudencia señalada. De este modo, el art. 30.2 de la LRJSP dispone que "en el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora". Y otro tanto ocurre en la legislación sectorial<sup>7</sup>.

#### **4. LA DETERMINACIÓN DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN APLICABLE A UNA INFRACCIÓN CONTINUADA DURANTE CUYA COMISIÓN SE HA DADO UNA SUCESIÓN DE NORMAS QUE ESTABLECEN DISTINTOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN**

Según deriva de lo expuesto en el apartado precedente, el cese de las infracciones continuadas es el momento que sirve para determinar la norma aplicable para su sanción (art. 26.1 LRJSP) y, por tanto, el inicio del cómputo del plazo de prescripción cuyo transcurso extingue la responsabilidad<sup>8</sup>.

A su vez, como también se ha apuntado anteriormente, puede ocurrir que durante el período de ejecución de una infracción continuada se modifique el régimen de prescripción aplicable a las conductas que la integran. Esta es la circunstancia que se da

---

<sup>6</sup> Esta misma solución es la sostenida por una arraigada jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. La STS de 19 de octubre de 1981 ya afirmaba que "[...] hay que atender, como *dies a quo*, del plazo del año, no a los actos, hechos u operaciones iniciales sino a los finales o de terminación de un procedimiento complicado y que inexcusablemente se prolonga en el tiempo a través del cumplimiento de diversas operaciones (materiales y jurídicas) o fases".

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, puede citarse la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, cuyo artículo 68 establece que "El término de la prescripción se computará desde el día en que se hubiera cometido la infracción o, en el caso de infracciones continuadas, desde el que hayan cesado". En términos similares de pronuncia también el artículo 83 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad.

<sup>8</sup> Para un análisis más detallado del régimen de prescripción de este tipo de infracciones, véase, A. DE PALMA DEL TESO, "Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción", *REDA*, núm. 112, 2001, pp. 553-574.

en el caso enjuiciado por la STS de 17 de diciembre de 2020<sup>9</sup>, cuyo pronunciamiento supone una contribución apreciable a la concreción de esta singularidad de las infracciones continuadas<sup>10</sup>.

En el supuesto de referencia, el recurrente invoca la jurisprudencia de la Sala de lo Penal del Alto Tribunal, alegando que no se ha mostrado pacífica en este asunto, por considerar que existe una vertiente jurisprudencial mayoritaria y más garantista, en cuya virtud, ante este tipo de conflicto debe prevalecer siempre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, por lo que basta con que uno de los actos que integran el delito continuado se haya cometido bajo la vigencia de la ley anterior más favorable para que no pueda ser de aplicación la ley posterior más gravosa<sup>11</sup>. De este modo, debería aplicarse el plazo de prescripción que, de entre las diferentes normas que han estado vigentes durante la perpetración de la infracción continuada, le sea más favorable.

Por el contrario, existiría una línea jurisprudencial minoritaria según la cual, al haber continuidad de las conductas ilícitas, la ley aplicable es la vigente en el momento que la actividad delictiva cesa, aunque sea más grave que la inicial, pues no habría ninguna razón

---

<sup>9</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, recurso de casación núm. 4442/2019, Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

Este pronunciamiento judicial trae causa de la Resolución de 27 de diciembre de 2017, de la Autoridad Vasca de la Competencia, por la que se declara la comisión por parte de la recurrente y de otras empresas, de una infracción única y continuada de carácter muy grave por la realización de las siguientes conductas prohibidas por el artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia; a) Fijación de tarifas de los mercados de transporte regular especial, en sus distintas modalidades (licitaciones públicas y colectivos privados) y/o transporte discrecional; b) Reparto de los mercados de transporte regular, en sus diferentes modalidades (licitaciones públicas y colectivos privados) y/o transporte discrecional; y/o por procurar la consecución de dichos acuerdos; imponiendo a "TOLOSALDEA BUS, S. L." y a "AUTOCARES IPARRAGUIRRE, S.L." unas sanciones de multa de 77.071,59 y 49.281,51 euros, respectivamente, así como el cese de la conducta infractora y la prohibición de reiteración de conductas que tengan el mismo objetivo.

<sup>10</sup> Puede verse el comentario de esta sentencia por B. GÓRRIZ GÓMEZ, "Infracción continuada: plazo de prescripción en caso de sucesión de normas (STS de 17 de diciembre de 2020)", *Diario La Ley*, 9823, 2021.

<sup>11</sup> Sin embargo, el pronunciamiento judicial recurrido, la STSJ del País Vasco de 7 de marzo de 2019, recurso núm. 117/2018, sin desdecir expresamente la motivación de la resolución del CVC que consideró aplicable la Ley 15/2007 según lo refleja la propia Sentencia recurrida, "por ser globalmente considerada, más favorable" llega a considerar aplicable dicha Ley 15/2007 afirmando lo siguiente: "[...], por lo que la fecha en que se entiende realizado el presente ilícito es la de la última infracción, 19 de junio de 2015, fecha que determina la aplicación temporal de la norma, por lo que hemos de concluir que la ley aplicable la prescripción de la infracción objeto de enjuiciamiento en las presentes actuaciones es la vigente al tiempo de cesación de la misma o de realización de la última infracción, 19 de junio de 2015, cuando estaba en vigor la Ley 15/2007, y por ello, es de aplicación el régimen de prescripción de las infracciones en ella establecido, a saber, 4 años.

para beneficiar a un autor que, a pesar de la creciente amenaza penal no ha inhibido sus impulsos delictivos.

Ante la controversia planteada, entiende la Sala que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en determinar el plazo de prescripción aplicable a una infracción continuada durante cuya comisión se produce una sucesión de normas que contenían distintos plazos de prescripción, en relación con el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos individuales del artículo 9.3 de la Constitución Española<sup>12</sup>.

Partiendo de considerar que, tratándose de una infracción continuada, el inicio del cómputo del plazo de prescripción no viene determinado por la fecha en que comienza a perpetrarse la infracción sino por la fecha en la que se realiza la última infracción o cesa la conducta, pues solo a partir de ese momento la Administración puede ejercer sus potestades sancionadoras, la STS de 17 de diciembre de 2020 señala que ha de aplicarse el plazo de prescripción previsto en la norma vigente en el momento en que se consuma la infracción<sup>13</sup>.

A mayor abundancia, en coherencia con la jurisprudencia ya citada que ha ido definiendo las notas características de las infracciones aquí consideradas, y con apoyo en la lógica, la Sentencia aquí referida matiza que la existencia de diferentes acciones que integran una infracción continuada, habida cuenta de su consideración unitaria<sup>14</sup>, no permite que se apliquen los diferentes plazos de prescripción previstos en las sucesivas normas vigentes, “(...) ni es posible escindir o descomponer el tracto de la infracción continuada en etapas o períodos<sup>15</sup>, cada uno los cuales se rigen por una norma distinta o por un plazo de

---

<sup>12</sup> Véase, al respecto, el Auto de 24 de enero de 2020.

<sup>13</sup> En nuestro caso, el plazo previsto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, era el de 4 años para las infracciones muy graves.

<sup>14</sup> Téngase en cuenta que la Resolución de 27 de diciembre de 2017, de la Autoridad Vasca de la Competencia, declara la comisión por parte de la recurrente y de otras empresas, de una infracción única y continuada de carácter muy grave por la realización de varias conductas prohibidas por el artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

<sup>15</sup> Ahora bien, sin perjuicio de estas consideraciones, conviene recordar que, tal como prevé el art. 63.3 LPACAP, en los casos de hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, podrán iniciarse nuevos procedimientos de carácter sancionador siempre que haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

En definitiva, en casos de actividad ilícita permanente o continuada, para impedir excesos en el ejercicio de la potestad sancionadora y evitar una pluralidad caprichosa de sanciones lesiva del principio de



prescripción diferente (caso de que este se haya modificado durante el periodo en el que se cometió la infracción continuada).

En virtud de los razonamientos precedentes, no parece que pueda discutirse el pronunciamiento de la STS de 17 de diciembre de 2020, afirmando que la aplicación de la norma existente cuando cesa una infracción continuada no implica una aplicación retroactiva de la misma.

Del mismo modo, hay que concluir con la Sala en que tampoco sería posible aplicar el plazo de prescripción de una norma que ha quedado derogada a infracciones que se consuman en un momento posterior, pues, en tal caso, más que ante la aplicación retroactiva de una norma desfavorable, se estaría ante un supuesto de ultractividad normativa a conductas desarrolladas varios años después de que dicha norma haya quedado derogada, y contrario a la norma que establece la aplicación de las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa (art. 26.1 LPACAP).

Por todo ello, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la STS de 17 de diciembre de 2020 concluye afirmando que el plazo de prescripción aplicable en los casos de infracciones continuadas, cuando durante cuya comisión se haya producido una

---

proporcionalidad o constitutiva de *bis in idem*, y también con el fin de combatir la continuidad de las conductas infractoras, el inicio de un nuevo procedimiento sancionador y la aplicación de sucesivas sanciones se ha sujetado a la condición de que exista una previa resolución sancionadora con carácter ejecutivo. A este respecto, siguen siendo válidas las consideraciones relativas al art. 4.6 del ahora derogado Real Decreto 1398/1993, por el que se regula el Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, realizadas por la STS de 25 de mayo de 2012, Sección 5ª, rec. núm. 339/2011: “La aplicación de artículo 4.6 del citado Reglamento debe desterrar aquellas interpretaciones que permitan a la Administración de modo caprichoso y arbitrario dividir o subdividir los períodos durante los que se han realizado vertidos, estableciendo fracciones artificiales con la única finalidad de incrementar el número o cuantía de las sanciones económicas a imponer. Del mismo modo que tampoco pueden sostenerse interpretaciones que permitan la continuación indefinida del vertido contaminante, pues mientras persista y se mantenga constante estaremos ante una única infracción continuada que puede durar años y años, sujeto solo a los límites de la prescripción, y cuya conducta únicamente puede ser sancionada en un único procedimiento administrativo sancionador, a iniciar cuando la empresa tenga a bien cesar en su actividad contaminante.

La clave de bóveda que, teniendo en cuenta las dos tesis extremas expuestas, establece límites al ejercicio de la potestad sancionadora e impide la impunidad que supone tolerar una permanente actividad contaminante, viene establecida en el inciso final de la citada norma reglamentaria, cuando impide que se puedan iniciar nuevos procedimientos en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo”.

sucesión de normas que dispongan distintos plazos de prescripción, es el existente en el momento en que se haya consumado la infracción, es decir, cuando haya finalizado la conducta infractora.

## **BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

.

DE PALMA DEL TESO, A. “Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”, *REDA*, 112, 2001.

GÓRRIZ GÓMEZ, B. “Sobre las infracciones continuadas”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8, 2017.

- “Infracción continuada: plazo de prescripción en caso de sucesión de normas (STS de 17 de diciembre de 2020)”, *Diario La Ley*, 9823, 2021.

MARINA JALVO, B. “La determinación de las sanciones administrativas. Normas establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”, *REDA*, 95, 2018.

-“Sobre la tipicidad y otros aspectos de la sanción de las infracciones permanentes”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 52, 2019.

NIETO GARCÍA, A. *Derecho Administrativo Sancionador*, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2012.