



INFORME

La prescripción de los delitos durante el estado de alarma

Índice: 1. Cuestiones preliminares. 2. Precisiones terminológicas. 3. Naturaleza del instituto de la prescripción del delito y D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo. 4. La eficacia de las actuaciones declaradas nulas para interrumpir la prescripción y la prescripción de los delitos conexos. 5. Disposición Final.

1.- Cuestiones preliminares.

El pasado 14 de marzo la actividad jurisdiccional de los juzgados y tribunales españoles quedó paralizada en su práctica totalidad con arreglo a lo preceptuado por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de aquella misma fecha, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

La norma referenciada decretó la suspensión de los términos, así como la suspensión e interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales, con la única excepción, en lo que al orden jurisdiccional penal se refiere, de los procedimientos de *habeas corpus*, las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, las actuaciones con detenido, las órdenes de protección, las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria, así como cualesquiera medidas cautelares en materia de violencia sobre la mujer o menores. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de practicarse cualesquiera otras actuaciones propias de la fase de instrucción que, por su carácter urgente, resultaran inaplazables, así como cualesquiera otras que se estimasen necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes.



Asimismo, conviene advertir que la D.A. 4ª del RD 463/2020, decretó la suspensión de los plazos de caducidad y de prescripción de cualesquiera acciones y derechos durante la vigencia del estado de alarma.

A la vista de lo anterior, resulta oportuno analizar si los plazos de prescripción del delito, regulados en el artículo 131 CP, se han visto de algún modo afectados por el RD 463/2020, de 14 de marzo, o si, por el contrario, estos han seguido transcurriendo de modo inexorable a pesar de la obligada suspensión, por razones de fuerza mayor, de buena parte de la actividad judicial.

Asimismo, también debe examinarse la cuestión a la luz del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, en cuya virtud el legislador ha decretado el reinicio de los términos y plazos previstos en las leyes procesales.

2.- Precisiones terminológicas.

A pesar de que las rúbricas ofrecidas por el legislador a la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, y al artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, aluden, respectivamente, a la “*suspensión de los plazos procesales*” y al “*cómputo de los plazos procesales*”, lo cierto es que en la redacción de ambos preceptos lejos de emplearse la locución *plazo procesal*, el legislador se limita a utilizar la locución *leyes procesales*.

Aunque hubiera resultado deseable que el legislador empleara en la redacción de ambos preceptos la terminología *plazos procesales*, al objeto de evitar –de ese modo– indeseables confusiones terminológicas, una exégesis teleológica, a la par que sistemática del precepto, aconsejan entender que el ámbito objetivo de aplicación de la D.A. 2ª y, por ello, del referenciado artículo 2.1, debe



extenderse a cualesquiera normas o plazos procesales, con independencia del concreto texto en que se ubique su regulación. Pues, atendiendo al contexto en el que son empleadas ambas locuciones, éstas deben necesariamente ser conceptualizadas como sinónimas.

No en vano, se debe recordar que, en la actualidad, existe consenso en que la naturaleza procesal del plazo no deberá ser determinada en atención a su concreta ubicación sistemática en un “código procesal”, sino que, en realidad, se condicionará a que el ámbito de efectiva incidencia de la norma se desarrolle dentro o fuera del procedimiento, tal y como nos recuerda la STS 75/2019, de 5 de noviembre (Recurso núm. 1860/2017): “[...] *la naturaleza de las normas no depende de su ubicación en un determinado texto. El criterio que se aplica para determinar la naturaleza procesal de una norma es el ámbito en el que incide la consecuencia jurídica prevista en la misma, si tiene reflejo en el proceso, atiende a la conducta de las partes, de los intervinientes en el proceso, del juez, o se refiere a actos procesales, tanto a la forma como a sus presupuestos, requisitos y efectos la norma será procesal*”.

De ahí que resulte posible afirmar que todas aquellas normas cuyo ámbito de aplicación se limite a regular situaciones que gocen de exclusiva incidencia en el proceso deben ser conceptualizadas como normas o leyes procesales. Por contraposición a los plazos de carácter sustantivo o material, que se caracterizan, sin perjuicio de su repercusión en el procedimiento penal, por regular supuestos de hecho cuya génesis se encuentra asociada a eventos cuya realización tiene lugar al margen o fuera del procedimiento. Así, a modo de ejemplo, el derecho a ejercer la acción penal se encuentra asociado a la previa ejecución de un hecho delictivo, es decir, a un evento desarrollado al margen del procedimiento. Por este motivo, el plazo para el ejercicio de la acción penal debe ser considerado sustantivo, pues aparece condicionado al nacimiento de un



derecho cuya génesis necesariamente debe ubicarse extramuros de cualesquiera actuaciones procesales.

En definitiva, como se indica en la STS de 2 de abril de 2001 (Recurso núm. 2171/1994): *“El plazo [...] tiene entidad sustantiva y no procesal, pues solo gozan de esta última característica los que marcan los tiempos del proceso que es donde se desarrolla la actuación”*. Criterio éste recurrentemente mantenido por nuestra jurisprudencia (v.gr. STS de 15 de marzo de 2005, Recurso núm. 1565/2004; STS de 3 de junio de 2013, Recurso núm. 2301/2012).

Tal y como se señala en la STC 195/2009, de 28 de septiembre, *“la prescripción penal, institución de larga tradición histórica y generalmente aceptada supone una autolimitación o renuncia del ius puniendi por el transcurso del tiempo, que encuentra también fundamento en principios y valores constitucionales, pues toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal”*.

De ahí que, trasladando las anteriores consideraciones al que constituye objeto del presente informe, resulte sencillamente incontrovertido que los plazos asociados, bien a la prescripción del delito, bien al ejercicio de la acción penal, deben ser considerados plazos sustantivos, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá acerca de su naturaleza. Motivo que, en definitiva, descarta la posibilidad de considerar que dichos plazos hubieren quedado suspendidos o interrumpidos con arreglo a la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, cuyo ámbito de aplicación objetiva aparece limitado a los denominados plazos procesales.

Idénticas razones deben conducir a excluir los plazos de prescripción del delito del ámbito de aplicación del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, pues el referenciado precepto se limita a declarar el reinicio del cómputo de los términos



y plazos procesales previamente suspendidos por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.

Asimismo, debe precisarse que las anteriores consideraciones no se han visto en ningún caso alteradas por la reciente aprobación del RD 537/2020, de 22 de mayo, *por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, cuyo artículo 10 se limita a prever que *“con efectos desde el 4 de junio de 2020, se alzarán la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de los derechos y acciones”*.

3.- Naturaleza del instituto de la prescripción del delito y D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.

Parece asimismo lógico descartar la posibilidad de que los plazos regulados por el artículo 131 CP hubieran resultado suspendidos con arreglo a la D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, por la que el legislador decretó la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad asociados al ejercicio de cualesquiera acciones y derechos.

A tal efecto, conviene recordar que el Tribunal Constitucional resolvió, ya en su STC 63/2005, de 14 de marzo (Recurso núm. 6819/2002), la tradicional disyuntiva acerca de la naturaleza procesal o material de la prescripción del delito en los siguientes términos:

“El cuadro de análisis de nuestra doctrina se completa con las afirmaciones contenidas en la STC 12/1991, de 28 de enero, FJ2, en la que nos planteamos la disyuntiva consistente en otorgar a la prescripción una naturaleza meramente procesal, “fundada en razones de seguridad; y no de justicia intrínseca”, o una naturaleza sustantiva o material “fundada en principios de orden público, interés general o de política criminal que se



reconducen al principio de necesidad de pena, insertado en el más amplio de intervención mínima del Estado en el ejercicio de su ius puniendi". [...] lo que prescribe no es la acción penal para perseguir el delito, sino el delito mismo, lo que sólo puede suceder por intermedio de la persecución estatal, esto es, mediante la omisión, en el plazo que en cada caso venga legalmente establecido, del imprescindible acto de interposición judicial [...] Cualquier otra interpretación permanecería, por el contrario, anclada en el entendimiento de la prescripción penal como un instituto de naturaleza exclusivamente procesal, e ignoraría con ello, la esencia sustantiva del mismo como instrumento a través del cual se manifiesta la extensión temporal de la posibilidad de ejercicio del ius puniendi por parte del Estado. Dicho de otra manera, el establecimiento de un plazo de prescripción de los delitos y faltas no obedece a una voluntad de limitar temporalmente el ejercicio de la acción penal por denunciante y querellante (configuración procesal de la prescripción), sino a la voluntad inequívocamente expresada por el legislador de limitar temporalmente el ejercicio del ius puniendi por parte del Estado en atención a la consideración de que el simple transcurso del tiempo disminuye la necesidad de respuesta penal (configuración material de la prescripción), dado que la imposición de una pena carecería de sentido por haberse ya perdido el recuerdo del delito por parte de la colectividad e incluso por parte de su autor, posiblemente transformado en otra persona".

Criterio éste que fue reiterado, entre otras, en las SSTC 29/2008, de 20 de febrero, y 37/2010, de 19 de julio, así como en las SSTS 414/2015, de 6 de julio; 762/2015, de 30 de noviembre; 166/2018, de 11 de abril; 189/2018, de 20 de abril; y 723/2018, de 23 de enero.

En la actualidad, existe un amplio consenso doctrinal y jurisprudencial acerca de la naturaleza material del instituto de la prescripción del delito. Interpretación que,



por lo demás, resulta a todas luces compatible con el contenido de los artículos 130 y 131 CP, en cuya virtud no cabe sino concluir que el efecto asociado a la prescripción del delito es precisamente la extinción de la responsabilidad criminal y, no así, tan sólo, la de la acción penal.

De ahí que resulte incontrovertida la imposibilidad de aplicar las previsiones que se contienen en la D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, acerca de la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad para el ejercicio de acciones y derechos, a los plazos de prescripción del delito regulados por el artículo 131 CP. Pues, en este último caso, lo que prescribe no es la acción penal para perseguir el delito sino el delito mismo.

4. La eficacia de las actuaciones declaradas nulas para interrumpir la prescripción y la prescripción de los delitos conexos.

Una de las cuestiones que mayores dudas ha suscitado en relación al cómputo de los plazos de prescripción del delito es, precisamente, la de si las actuaciones declaradas nulas resultan, a pesar de ello, idóneas al objeto de interrumpir la prescripción. Parece conveniente recordar que la cuestión ya fue resuelta por el acuerdo del Pleno no Jurisdiccional del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2011, en el que se resolvió: *“las actuaciones declaradas nulas en el proceso penal no pierden por ello la eficacia interruptiva que tuvieron en su momento”*.

Criterio que ha sido reiterado entre otras, en las SSTS1169/2011, de 3 de junio (Recurso núm. 2311/2009); 413/2013, de 10 de mayo; 226/2017, de 31 de marzo (Recurso núm.1825/2016); 704/2018, de 15 de enero de 2019 (Recurso núm. 1385/2016), así como en el ATS de 22 de marzo de 2019 (Recurso núm. 1385/2016).



Asimismo, debe recordarse que en el caso de concursos de infracciones o de infracciones conexas, el plazo de prescripción del delito, con arreglo a lo preceptuado por el artículo 131.4 CP, será el que corresponda al delito más grave. Así nos lo recuerda la STS 675/2019, de 21 de enero de 2020 (Recurso núm. 1495/2018):

“El artículo 131.5 del Código Penal vigente, que es la norma cuya aplicación pretende el recurrente, dispone desde la entrada en vigor de la reforma operada por la L.O. 5/2010, que en los casos de concurso de infracciones o de infracciones conexas el plazo de prescripción será el que corresponde al delito más grave. Tal disposición es coincidente con la doctrina jurisprudencial que venía aplicando este Tribunal. Así se recordaba en la STS 1100/2011, con cita de la STS nº 912/2010, que "... que no cabe operar la prescripción, en supuestos en los que se condena por varios delitos conexas, ya que hay que considerarlo como una unidad, al tratarse de un proyecto único en varias direcciones y, por consiguiente, no puede aplicarse la prescripción por separado, cuando hay conexión natural entre ellos y mientras el delito más grave no prescriba tampoco puede prescribir el delito con el que está conectado, no cupiendo apreciar la prescripción autónoma de las infracciones enjuiciadas...". Criterio igualmente mantenido en la STS nº 627/2009, en la que se decía que "... en los supuestos de enjuiciamiento de un comportamiento delictivo complejo que constituye una unidad íntimamente cohesionada de modo material, supuesto de delitos instrumentales, se ha planteado el problema de la prescripción separada, que podría conducir al resultado absurdo del enjuiciamiento aislado de una parcela de la realidad delictiva prescindiendo de la que se estimase previamente prescrita y que resulte imprescindible para la comprensión, enjuiciamiento y sanción de un comportamiento delictivo unitario, de forma que en estos casos la unidad delictiva prescribe de modo conjunto, no siendo posible apreciar la prescripción aislada del delito instrumental mientras no prescriba el delito más grave o principal (por todas S.T.S. 570/08)".



De ahí que, como con reiteración se ha venido señalado por la jurisprudencia, en el caso de infracciones unidas por una relación concursal o que resulten conexas, el cómputo de los plazos de prescripción no deberá jamás realizarse individualizadamente, sino que, por el contrario, todas ellas participarán del plazo de prescripción previsto para la infracción más gravemente sancionada -STS 293/2019, de 3 de junio (rec. núm. 10514/2018); 159/2019 de 26 de marzo (rec. núm. 768/2018) y 364/2019, de 16 de julio (rec. núm. 1192/2018)-.

5. Disposición Final.

El presente informe se emite al amparo del artículo 13.3 EOMF, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*.

Se da traslado de este documento a la carrera fiscal a fin de que pueda ser valorado como criterio orientativo y de auxilio técnico-jurídico. El presente informe carece de carácter vinculante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.3 y 15.2 EOMF.

En Madrid, a 3 de junio de 2020

EL FISCAL JEFE DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

Fdo.: Álvaro García Ortiz