

## **Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de Octubre de 2015 (rec. 3890/2013).**

### **Encabezamiento**

#### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a nueve de Octubre de dos mil quince.

Visto por la Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. **3890/2013** interpuesto por el **ABOGADO DEL ESTADO** contra la *sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla (Sección Tercera), de fecha 10 de octubre de 2013*, dictada en el procedimiento ordinario núm. 500/2011, sobre liquidaciones efectuadas en concepto de recaudación de expedientes sancionadores; es parte recurrida DIRECCION000, C.B., representada por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** La representación procesal de la Comunidad de Bienes DIRECCION000 interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, el recurso núm. 500/2011* contra la resolución de fecha 28 de marzo de 2011 del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, por la que se desestimó el recurso de reposición deducido contra el requerimiento de pago, de fecha 24 de junio de 2010, de las liquidaciones número NUM000, ejercicio y campaña de 2004, girada por el concepto recaudación de expedientes sancionadores - zona de Sevilla, sanción de multa- por importe de 601.012,10 euros, y número NUM001, ejercicio y campaña 2004, girada por el concepto recaudación de expedientes sancionadores -zona de Sevilla, indemnización por daños- por importe de 362.040 euros.

**SEGUNDO.** En su escrito de demanda, de 29 de septiembre de 2011, pretendía la parte actora la nulidad de la mencionada resolución por entender que la sanción que dio origen a las citadas liquidaciones había de considerarse prescrita, dado que ha transcurrido con creces el plazo de tres años computado desde el momento en el que la Administración pudo dirigirse al interesado para exigirle su pago y aquél otro en el que se efectúa el requerimiento.

**TERCERO.** Concluido el proceso, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, dictó sentencia, de fecha 10 de octubre de 2013*, cuya parte dispositiva estimó en parte el recurso contencioso-administrativo, anulando la liquidación correspondiente a la sanción impuesta y declarando la conformidad a derecho de la referida a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios. En la fundamentación jurídica de esa sentencia se mantenía, en efecto, que la sanción había de reputarse prescrita (por el transcurso del plazo legal de tres años computados desde el momento en el que la Administración pudo dirigirse al interesado), pero que no acontecía lo mismo con la obligación de indemnizar los daños irrogados al dominio público como consecuencia de la infracción sancionada, pues respecto de éstos el plazo prescriptorio había de situarse en quince años, que no habían transcurrido en el caso de autos.

**CUARTO.** Frente a la mencionada sentencia prepararon recurso de casación las partes actora y demandada en la instancia. La primera, por considerar que la

desestimación del recurso en relación con la obligación de indemnizar daños había infringido el *artículo 66 de la Ley General Tributaria* , que señala un plazo de prescripción de cuatro años para exigir el pago de las deudas liquidadas; y la segunda, por entender que la Sala de instancia, en relación con la prescripción de la sanción que declaraba, vulneraba los *artículos 24 de la Constitución , 132 de la Ley 30/1992 , 132 y 133 de la Ley de esta Jurisdicción y 737 y 738 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* .

**QUINTO** . Por *auto de la Sección Primera de esta Sala de 22 de mayo de 2014* se declaró la inadmisión del recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Bienes DIRECCION000 (por insuficiencia de cuantía) y se admitió el deducido por el Abogado del Estado en relación con la liquidación vinculada a la sanción de 601.012 euros.

**SEXTO**. Concluidas las actuaciones, por providencia de 14 de julio de 2015 se designó ponente al Excmo. Sr. Magistrado don Jesus Cudero Blas y se señaló para la votación y fallo del presente recurso la audiencia del 29 de septiembre de 2015, fecha en la que efectivamente se deliberó y votó el mismo con el resultado que ahora se expresa.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas, Magistrado de la Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO**. Los hechos tenidos en cuenta por la resolución administrativa recurrida en la instancia y por la propia sentencia impugnada son, en lo que ahora interesa, los siguientes:

1. En expediente sancionador incoado a la actora por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir con fecha 29 de septiembre de 2003 recayó resolución del Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2004 en la que se imponía a la recurrente una sanción por infracción muy grave de 601.012,10 euros.

2. La Comunidad de Bienes sancionada interpuso contra la indicada resolución recurso contencioso-administrativo ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, interesando en el escrito de interposición la suspensión cautelar de la ejecución del acto impugnado. El indicado órgano judicial (que admitió inicialmente el recurso y acordó la medida cautelar solicitada, condicionada a la prestación de fianza, mediante auto de 3 de diciembre de 2004) remitió posteriormente el asunto, mediante *auto de 29 de abril de 2005, a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo* , a la que consideró competente al comprobar que el acto administrativo recurrido emanaba del Consejo de Ministros.

3. Admitido por esta Sala el recurso, la *Sección Quinta de este Tribunal dictó auto de fecha 13 de diciembre de 2006 (recurso núm. 246/2006)* en el que " se accede a la medida cautelar mientras se sustancia el proceso del pago de la multa de 601.012,10 euros (...) siempre que se preste caución o fianza, en cualquiera de las formas admitidas en derecho, por importe de 963.052,10 euros "

4. El mencionado auto de la Sección Quinta de esta Sala no señalaba plazo para aportar la garantía, siendo así que ésta nunca se constituyó por el interesado (v. certificación de la Sra. Secretaria de aquella Sección que así lo pone de manifiesto).

5. Con fecha 9 de diciembre de 2009 se dicta sentencia (notificada a la

Confederación Hidrográfica el 12 de marzo de 2010) en el recurso contencioso-administrativo citado en la que se desestima el mismo y se declara la resolución impugnada ajustada a Derecho.

6. Mediante oficios de 20 de mayo de 2010 y 24 de junio de 2010, la Confederación reclama a la interesada el pago de las cantidades adeudadas (el importe de la sanción y el de la obligación de abonar daños y perjuicios) y contra estos requerimientos interpone la Comunidad de Bienes DIRECCION000 recurso de reposición, en el que alegaba la prescripción de la acción de cobro de la sanción (y de la obligación de indemnizar) al no haber llegado nunca a suspenderse la ejecutividad de la resolución sancionadora, siendo así que, a su juicio, la Administración había podido dirigirse contra el obligado desde que se constata que la suspensión cautelar no se había producido.

Con estos antecedentes, la sentencia de instancia estima el recurso en el particular relativo a la sanción, a la que considera prescrita, por cuanto entiende que tal pronunciamiento resulta obligado a tenor de dos *sentencias de esta misma Sala de 20 de diciembre de 2012 (recurso núm. 3495/2009 )* y *6 de junio de 2012 (recurso de casación núm. 4365/2009 )*, de las que se deduce que, ante la falta de constitución de la garantía a la que se condicionó la suspensión de la ejecutividad del acto, ha de reputarse no suspendido el mismo y, por tanto, no interrumpida la prescripción de la acción de cobro.

**SEGUNDO** . En su escrito interponiendo el recurso de casación, se defiende por el Abogado del Estado que " *sin un pronunciamiento de la Sala del Tribunal Supremo sobre el incumplimiento de la obligación de prestar garantía (alzando o dejando sin efecto la suspensión) la Confederación carecía de potestad para exigir el importe de la sanción pues, de hacerlo, estaría suplantando las competencias del Tribunal Supremo para decidir sobre la idoneidad y suficiencia de la caución* ".

Señalaba, además, el representante de la Administración del Estado que ninguna de las dos sentencias mencionadas por la Sala *a quo* resultan propiamente de aplicación al caso, pues no se refieren a supuestos idénticos.

Y en su escrito de oposición a aquel recurso, considera la Comunidad de Bienes demandante en la instancia que el criterio seguido por la Sala de Sevilla es el que deriva de la jurisprudencia que cita y de diversos pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia sobre la materia.

**TERCERO**. Presupuesto lo anterior, la solución a la cuestión controvertida exige dar respuesta a un solo interrogante: si el plazo de prescripción de la acción de cobro ha de considerarse o no interrumpido mientras se sustancia un proceso jurisdiccional en el que se ha adoptado la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad del acto recurrido, condicionándola a la prestación de caución, en los casos en los que la garantía no ha sido aportada por el interesado. O, expresado en otros términos, si ha de reputarse en tales casos no suspendida cautelarmente la ejecutividad del acto (postura de la parte actora en la instancia y de la sentencia recurrida) o, por el contrario, vigente esa misma suspensión mientras que el Tribunal competente no adopte una decisión expresa alzando la medida cautelar por falta de constitución de la garantía a la que se condicionó su eficacia (posición del Abogado del Estado).

Recordemos nuevamente los hechos que aquí concurren: la Sala que enjuicia la

conformidad o disconformidad a derecho de la resolución sancionadora suspende su ejecutividad mientras se sustancia el recurso siempre que se constituya caución por el interesado, aunque sin fijar plazo para que dicha caución se preste. La garantía necesaria no se constituye y, sin adoptarse resolución alguna en la pieza de medidas cautelares, se dicta sentencia en una fecha en la que ya había transcurrido el plazo de prescripción de la sanción (tres años, en el caso).

Vaya por delante que las dos sentencias de este Tribunal que la Sala de Sevilla invoca en la resolución recurrida en casación no abordan específicamente esta cuestión; o al menos no lo hacen con la claridad que se expone por los jueces *a quo* .

Efectivamente, en la *sentencia de 20 de diciembre de 2012 (recurso de casación núm. 3495/2009)* el supuesto de hecho era claramente diferente, pues el órgano judicial competente había denegado la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa recurrida, de manera que, según se señala en dicha sentencia, "*desde ese mismo momento la Administración tiene expedita su acción para proceder a la ejecución del acto (el cobro de la multa impuesta) con la consecuencia de que su demora más allá del plazo fijado en la ley para hacerlo (esto es, para que prescriba la sanción) acarrea el efecto extintivo de la acción de cobro*" (fundamento de derecho séptimo).

Y en la *sentencia de 6 de junio de 2012 (recurso de casación núm. 4365/2009)*, a pesar de que, ciertamente, se confirma una resolución en la que se declara prescrita la acción de cobro por no aportarse una garantía a la que se condicionó la suspensión cautelar acordada, es lo cierto que el Tribunal Supremo no aborda la incidencia de tal cuestión en el recurso de casación, sino que se limita a analizar las alegaciones del recurrente, referidas exclusivamente a "*si el término firmeza utilizado en el artículo 47.5 de la Ley Orgánica de Protección de Datos y 132.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* , permite sostener que las resoluciones administrativas sancionadoras pendientes de recurso contencioso-administrativo no son firmes y por ello el plazo de prescripción de la sanción no corre durante la tramitación del recurso" (fundamento de derecho segundo).

Desde esta perspectiva, debemos adelantar que el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado debe prosperar pues, efectivamente, el criterio seguido por la Sala de instancia no ha dado debida aplicación a los *artículos 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre* , y *132 y 133 de la Ley de esta Jurisdicción* .

Es evidente que el plazo de prescripción de las sanciones, como el primero de los artículos mencionados señala, comienza a contarse desde el día siguiente a aquél en el que adquiere firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Es llano, asimismo, que la *firmeza* a la que tal precepto se refiere es la que tiene lugar en vía administrativa. Y no puede cuestionarse, por último, que la ejecución de ese acto *firme en vía administrativa* puede suspenderse con ocasión de la interposición de un recurso contencioso-administrativo cuando el órgano judicial competente así lo decide mediante el correspondiente auto, cuya eficacia puede condicionarse a la prestación de garantía (*artículos 132 y 133 de la Ley Jurisdiccional* ).

Del régimen jurídico descrito se deduce, sin esfuerzo interpretativo alguno, que la Administración no puede iniciar la acción de cobro de la sanción si la ejecutividad de la resolución sancionadora está cautelarmente suspendida por el órgano judicial competente y, como consecuencia derivada de esa imposibilidad, no corre el plazo de

prescripción de la sanción mientras se está tramitando el proceso jurisdiccional correspondiente.

Por lo demás, obvio es decirlo, esta interrupción de la prescripción de la acción de cobro se produce con claridad cuando el órgano judicial acuerda la suspensión *sin garantía* de la sanción o cuando, condicionándola a la prestación de caución, ésta se constituye y es declarada suficiente por el Juzgado o Tribunal competente.

Pero entendemos también que tiene lugar la interrupción de la prescripción en el caso especial que se somete a nuestra consideración, esto es, cuando el órgano judicial suspende con garantía la ejecución de la sanción, no fija plazo para la prestación de la caución, ésta no se constituye durante la tramitación del proceso y el Tribunal no adopta decisión alguna (levantando o manteniendo la suspensión) ante la falta de aportación de la garantía o la caución.

En dos recientes *sentencias de esta Sala, Sección Segunda, de 20 de marzo de 2015 (recursos de casación núms. 2426/2013 y 3911/2013)* se ha rechazado la prescripción en dos supuestos idénticos a los que ahora se analizan, afirmándose literalmente en el fundamento de derecho cuarto lo siguiente:

*" Así pues, nos encontramos con una decisión de suspensión acordada por la Sala, pero condicionada en cuanto a su efectividad a la prestación de garantía, y sin fijación de plazo alguno para ello, por lo que no sólo la lógica procesal -la simple petición de suspensión ya supuso una concesión provisional de la misma-, sino la aplicación del principio de seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva justifican y exigen un pronunciamiento de la propia Sala, denegando definitivamente la suspensión acordada ante la no prestación de garantía, echando de esta forma el cierre definitivo a la pieza de medidas cautelares y abriendo, ahora sí, la posibilidad de ejecución tras el paréntesis indicado con la solicitud de medida cautelar de la entidad obligada. Solo a partir de entonces, será admisible que la Administración lleve a cabo su potestad de autotutela "*

A tal razonamiento, que reiteramos ahora en su integridad, cabría todavía añadir, para reforzar el criterio, dos más:

En primer lugar, la efectividad de la suspensión acordada por el auto de medidas cautelares dependía exclusivamente de la conducta del peticionario de la suspensión, que era el obligado a prestar la caución fijada, de manera que fue el propio beneficiario de la medida cautelar el que no dio cumplimiento a la condición impuesta por el Tribunal para que pudiera llevarse a efecto la decisión adoptada. El interesado, de este modo, obtuvo un claro provecho de su incumplimiento, pues consiguió que la sanción no se ejecutara durante la tramitación del proceso iniciado por él mismo. No parece admisible, por tanto, que se pretenda ahora obtener de esa inactividad procesal una segunda utilidad, consistente nada menos en la exoneración definitiva (por prescripción) del pago de una sanción declarada ajustada a Derecho por el Tribunal Supremo.

En segundo lugar, aceptar la tesis contraria provocaría un problema, difícilmente resoluble, en relación con la fijación del *dies a quo* del plazo prescriptorio. Si, como hemos dicho, la Administración no puede ejecutar el acto hasta que consta un pronunciamiento en el incidente de medidas cautelares y si en este mismo incidente se ha acordado la suspensión con garantía pero sin fijación de plazo para constituirla, ¿cuándo debe entenderse que la falta de prestación de caución ha privado de eficacia a

la suspensión inicialmente acordada? En otras palabras, ¿cuándo debe presumir la Administración que la garantía ya no se prestará y que la decisión cautelar ha de entenderse que ha quedado sin efecto? El problema se acentúa, además, cuando la Sala competente no ha adoptado decisión alguna en relación con la repercusión en el incidente cautelar de la inactividad del interesado.

En definitiva, como ya señaló este Tribunal en las dos recientes sentencias mencionadas, ante la existencia en el caso de dos pronunciamientos judiciales acordando la suspensión de la sanción (el auto de la Sala de Sevilla de diciembre de 2004 y el *auto de la Sección Quinta del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2006*), lo que resultaba procedente es que la Administración no iniciase la acción de cobro a la vista de que no se produjo decisión alguna levantando la suspensión acordada por incumplimiento de la condición impuesta, siendo así que, como se dijo, los principios de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, así como la lógica procesal, reclamaban, para ejecutar esa sanción, un pronunciamiento de la propia Sala denegando definitivamente la suspensión acordada ante la no prestación de garantía.

**CUARTO** . Procede, por todo ello, estimar el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, casar la sentencia recurrida y declarar, ante la inexistencia de prescripción, la conformidad a Derecho de las resoluciones administrativas impugnadas en la instancia, sin que, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley de esta Jurisdicción*, proceda la imposición de las costas procesales causadas, ni las de este recurso, ni las de la instancia.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

## **FALLAMOS**

Primero. Ha lugar al recurso de casación interpuesto por el ABOGADO DEL ESTADO contra la *sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla (Sección Tercera), de fecha 10 de octubre de 2013*, dictada en el procedimiento ordinario núm. 500/2011, sobre liquidaciones efectuadas en concepto de recaudación de expedientes sancionadores, sentencia que se casa y anula.

Segundo. Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de DIRECCION000, C.B. contra la resolución de fecha 28 de marzo de 2011 del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, por la que se desestimó el recurso de reposición deducido contra el requerimiento de pago, de fecha 24 de junio de 2010, de las liquidaciones número NUM000, ejercicio y campaña de 2004, girada por el concepto recaudación de expedientes sancionadores -zona de Sevilla, sanción de multa-, por importe de 601.012,10 euros, y número NUM001, ejercicio y campaña 2004, girada por el concepto recaudación de expedientes sancionadores -zona de Sevilla, indemnización por daños-, por importe de 362.040 euros, declarando ajustada a Derecho la mencionada resolución, en cuanto a la liquidación referida a la sanción (única sometida a enjuiciamiento en casación).

Tercero. No hacemos especial pronunciamiento sobre las costas procesales, tanto las causadas en la instancia como en esta casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos . D. Segundo Menendez Perez D.<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez

D. Jesus Cudero Blas D. Angel Ramon Arozamena Laso **PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo; certifico.