



Roj: **STS 4160/2022 - ECLI:ES:TS:2022:4160**

Id Cendoj: **28079130052022100182**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **16/11/2022**

Nº de Recurso: **484/2022**

Nº de Resolución: **1509/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FERNANDO ROMAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 2203/2021,**
ATS 5125/2022,
STS 4160/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.509/2022

Fecha de sentencia: 16/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 484/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/11/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 484/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1509/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Carlos Lesmes Serrano



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 16 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 484/2022 interpuesto por el Ayuntamiento de Los Alcázares, representado por la procuradora D.^a Ruth María Oterino Sánchez, bajo la dirección letrada de D. Juan de Dios Sánchez Galera, contra la sentencia nº 631/2021, de 3 de diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 329/2020.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Los Alcázares interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 17 de febrero de 2020 de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura dictada en el expediente sancionador 114/19, que impuso a la Entidad Local una multa de 3.000 € y ordenó la reposición del terreno al estado anterior, mediante la retirada de residuos.

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sección Segunda) dictó sentencia con fecha 3 de diciembre de 2021, cuyo fallo literalmente establecía:

"[...] Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Los Alcázares contra la Resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) de 17 de febrero de 2020, dictada en el expediente sancionador 114/19, iniciado por haber realizado un vertido de aguas y residuos (restos de farolas, tubos de fibrocemento, neumáticos, restos vegetales y residuos de la construcción) en terreno sin impermeabilizar en la parcela 9003, polígono 4 del término municipal de Los Alcázares, hechos constitutivos de la infracción prevista en el artículo 315 i del **Real Decreto** 849/86 en relación con el artículo 97 y artículo 116.3 g del TRLA por la que se impuso una sanción de 3.000 € y se ordena la reposición del terreno al estado anterior, procediendo a la retirada de los residuos depositados y con imposición de las costas a la recurrente."

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal del Ayuntamiento de Los Alcázares, el cual se tuvo por preparado en auto de 18 de enero de 2022 dictado por el Tribunal de instancia, con emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo y remisión de las actuaciones.

CUARTO.- La Sección de Admisión de la Sala **Tercera** del Tribunal Supremo en auto de fecha 30 de marzo de 2022 declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar:

"[...] la incidencia de la **Disposición Adicional Tercera** del **Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en la notificación de una resolución sancionadora dictada con anterioridad a la declaración del estado de alarma, así como su eventual incidencia en relación con la caducidad del expediente sancionador."

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que debería ser objeto de **interpretación**: "[...] la **Disposición Adicional Tercera** del **Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como la **Disposición Adicional 6ª** del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por **Real Decreto** Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y el art. 332 del **Real Decreto** 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico."

QUINTO.- La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación en escrito presentado el 5 de mayo de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó:

"[...]Que tenga por presentado este escrito, por hechas las manifestaciones que en el mismo se contienen y, en su virtud, tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia n.º 631/21, de tres de



diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el Procedimiento Ordinario 329/2020, y, previos los trámites de rigor, dicte Sentencia por la que se decida haber lugar al recurso de casación presentado, anulando y dejando sin efecto la Sentencia recurrida, y estimando el recurso contencioso administrativo, declarándose nulos los actos llevados a cabo para verificar la notificación o, en su defecto, declarándose ineficaz la notificación practicada el 21-5-2020 de la Resolución sancionadora de fecha 17-2-2020 dictada por el Presidente de la CHS."

SEXTO.- Por providencia de 9 de mayo 2022, se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, lo que hizo en escrito presentado el 20 de junio siguiente, en el que, tras realizar las alegaciones que estimó convenientes a su derecho, terminó suplicando que:

"[...] admitiendo estas alegaciones tenga a esta representación del Estado por OPUESTA al recurso de casación interpuesto de contrario y en su momento dicte Sentencia con arreglo a las manifestaciones recogidas en este escrito de oposición declarando no haber lugar al recurso de casación interpuesto y confirmando la actuación administrativa. Con expresa imposición de costas al recurrente."

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, quedó el recurso concluso y se señaló para votación y fallo el día 15 de noviembre de 2022, en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso.

El Ayuntamiento de Los Alcázares impugna en este recurso de casación la sentencia nº 631/2021, de 3 de diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que vino a desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 329/2020 seguido ante dicha Sala.

Ese recurso contencioso administrativo había sido interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Los Alcázares contra la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) de 17 de febrero de 2020, dictada en el expediente sancionador 114/19, iniciado por haber realizado un vertido de aguas y residuos (restos de farolas, tubos de fibrocemento, neumáticos, restos vegetales y residuos de la construcción) en terreno sin impermeabilizar en la parcela 9003, polígono 4 del término municipal de Los Alcázares, hechos que se estimaron constitutivos de la infracción prevista en el artículo 315 i) del **Real Decreto** 849/86 en relación con el artículo 97 y artículo 116.3 g) del TRLA, por la que se impuso a la citada entidad local una sanción de 3.000 €, ordenándose la reposición del terreno al estado anterior, procediendo a la retirada de los residuos depositados y con imposición de las costas a la recurrente.

SEGUNDO.- Los razonamientos de la sentencia impugnada.

En cuanto ahora interesa -por su relación con la cuestión de interés casacional delimitada en el auto de admisión- la sentencia impugnada estableció en su Fundamento Tercero lo siguiente:

"TERCERO. - **Sobre** la caducidad del expediente sancionador.

*Conforme a la **Disposición Adicional** Sexta del Texto Refundido de la Ley de Aguas , el plazo para resolver y notificar la resolución en los procedimientos sancionadores es de un ario, plazo que debe computarse, conforme con el artículo 21.3 de la Ley 39/2015 , desde la fecha del acuerdo de inicio y es cierto que la consecuencia del vencimiento del plazo máximo establecido en la ley sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, en los procedimientos en que la Administración ejercite la potestad sancionadora, de acuerdo con el artículo 25.1 letra b de la citada Ley 39/2015 , es la caducidad.*

*En el caso que nos ocupa, es cierto que el expediente se inició por acuerdo de 10 de abril de 2019 del Comisario de Aguas, por delegación del Presidente de la Confederación Hidrográfica, y que la resolución recaída en este expediente, de fecha 17 de febrero de 2020 se notificó el 21 de mayo de 2020, es decir, transcurrido el plazo de un ario para dictar y notificar la resolución en el procedimiento sancionador, tal y como exigía la **Disposición Adicional** Sexta del Texto Refundido de la Ley de Aguas y en concordancia con este el artículo 332 del **Real Decreto** 849/1986, de 11 de abril , por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.*

*La cuestión que se plantea en esta litis es la incidencia de la **Disposición Adicional Tercera** del **Real Decreto** 463/2020, de 14 de marzo , por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, según la cual:*



"1.- Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente **real decreto** o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2.-La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.- No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

4.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente **real decreto**, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

(..).

De lo anterior se deduce que, a la fecha de entrada en vigor del citado **Real Decreto** -14 de marzo de 2020-, quedó en suspenso la tramitación del procedimiento siendo, que, en la misma si bien se había dictado la resolución sancionadora esta no se había notificado, de tal modo que el citado acto quedaba afectado por aquella suspensión.

Al hilo de lo anterior se plantea si era factible que, tal y como ocurrió, la Administración podía llevar a cabo la notificación durante aquel periodo y la solución es favorable, toda vez que no se trataba de un acto de instrucción del procedimiento, el cual estaba concluido y, en todo caso, ello no provocaría su nulidad, ya que siendo que el plazo para recurrir en vía administrativa aquella resolución, al tener carácter sancionador y por tanto, generarle efectos desfavorables, de acuerdo la **Disposición Adicional** Octava del **Real Decreto** Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, se computaría desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiese transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso con anterioridad al estado de alarma, e igualmente para interponer recurso contencioso, de acuerdo con la **Disposición Adicional** Segunda del **Real Decreto** 863/2020, que estableció la suspensión de los plazos previstos en las leyes procesales en todos los órdenes jurisdiccionales y, si bien preveía que estos se reanudarían en el momento en que perdiera vigencia este **real decreto** o sus prórrogas, en el artículo 2 del **Real Decreto** Ley 16/2020, de 28 de abril, dispuso el reinicio del cómputo.

Además, aquella notificación no entra dentro de los supuestos previstos en el apartado segundo de la **Disposición Adicional Tercera** del **Real Decreto** 463/2020, que prevenía que por el órgano competente, mediante resolución motivada, pudiera adoptar las medidas de instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que este manifieste su conformidad, por cuanto la citada notificación viene referida a la resolución del procedimiento, la cual se había dictado con anterioridad a la declaración del estado de alarma y, por tanto, en la fase última del procedimiento sancionador ultimada aquella instrucción, respecto del cual, como bien destaca el Abogado del Estado la LPACAP dedica capítulos diferentes.

Y, finalmente, el que se incumpliera el plazo de días para acordar la notificación no pasa de ser una irregularidad sin tener carácter invalidante, **sobre** todo, si se tiene en cuenta, en este caso, que, de haberse notificado en plazo, la interposición de los recursos ya administrativos, ya de contenciosos, hubieran quedado afectados por la suspensión derivada de la declaración del estado de alarma que tuvo lugar el 14 de marzo".

TERCERO.- La cuestión de interés casacional suscitada en este recurso.

Conforme a lo dispuesto en el auto de admisión dictado el 30 de marzo de 2022 por la Sección Primera de esta Sala, la cuestión que en este caso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en "determinar la incidencia de la **Disposición Adicional Tercera** del **Real Decreto** 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en la notificación de una resolución sancionadora dictada con anterioridad a la declaración del estado de alarma, así como su eventual incidencia en relación con la caducidad del expediente sancionador".

CUARTO.- El escrito de interposición.

La parte actora alega en su escrito de interposición -en esencia- que, suspendidos los términos e interrumpidos los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público en virtud de la



Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, no resultaba lícito que la CHS retomara la tramitación del procedimiento sancionador elaborando el oficio destinado a notificar la resolución sancionadora, practicando asiento de salida al oficio y verificando la notificación, porque todo ello constituía una actividad de "tramitación" del procedimiento y la suspensión de términos e interrupción de plazos resultaba de obligado cumplimiento para las autoridades y personal al servicio de la CHS que tramitaba el expediente sancionador.

Y señala al respecto, en contra de la sentencia impugnada, que una cosa es que el *dies a quo* del plazo para impugnar la resolución sancionadora venga dado por el día hábil siguiente a la fecha de finalización del estado de alarma y otra bien distinta es que la anterior circunstancia 'habilite' a la CHS para desconocer la suspensión de términos e interrupción de plazos impuesta por el apartado 1º de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020**.

Y añade que, al amparo del mismo precepto, el órgano competente solo podía acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del Ayuntamiento interesado en el procedimiento cuando éste manifestara su conformidad o, en otro supuesto, cuando éste manifestara su conformidad con que no se suspendiera el plazo, lo que ni era el caso ni, tampoco, tuvo lugar.

Por el contrario, aduce, la notificación de 21 de mayo de 2020 no solo no evitaba un perjuicio grave en los derechos e intereses del Ayuntamiento, sino que acarrea un claro perjuicio para el interés público local dado que la Entidad Local resultaba conminada por la CHS al pago de una multa de 3.000 € antes del 7 de julio de 2020, y ello en función del tenor literal de la notificación, pues ésta (folio 129 del expediente), lejos de posponer la exigibilidad de la multa al momento de reanudación del cómputo de los plazos previsto en el apartado primero de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020**, se limitaba a trasladar, sin más, la resolución sancionadora confeccionada antes de la declaración del estado de alarma.

En definitiva, señala, el fallo que aquí se discute no tiene presente que la notificación de la CHS, practicada en pleno estado de alarma, se desentendió de la suspensión de términos e interrupción de plazos y validó la exigibilidad de la multa, vulnerando así lo dispuesto en el apartado primero de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020**.

Por ello, concluye, la incidencia de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020** en el caso que aquí nos ocupa no es otra que la nulidad del oficio de la CHS, elaborado y firmado en fecha 21 de mayo de 2020, así como de la anotación del asiento de salida de la misma fecha y la ineficacia de la notificación practicada, reputándose por no efectuada.

Por otra parte, respecto de la caducidad, alega la parte actora que, si regía la suspensión de términos e interrupción de plazos establecida por la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020**, lo era a todos los efectos, a saber, tanto a los fines de posponer la impugnación de la resolución sancionadora y el pago de la multa contenida en la misma hasta tanto no finalizara el estado de alarma como a los fines de frustrar la tramitación del procedimiento en tal situación; y no así en unos efectos pero no en el resto.

Y, en este sentido, señala que la correcta **interpretación** de la DA 6ª de la Ley de Aguas y del artículo 332 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico puestos en relación con el apartado 1º de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020**, debe conducir a entender que esta última norma al tiempo que suspende términos e interrumpe plazos impide la tramitación del procedimiento en tal situación. De ahí que se hiciera inviable la confección y firma del oficio remisorio de la resolución sancionadora, al igual que imposibilitaba la práctica de asiento de salida a la notificación de resolución sancionadora y excluía toda notificación constante el estado de alarma.

Y, como quiera que la CHS no acató la suspensión de plazos e interrupción de términos, la consecuencia es la caducidad del expediente sancionador en tanto que había transcurrido más de un año y un mes (concretamente trece meses y once días) entre la fecha de iniciación del expediente sancionador (10 de abril de 2019) y la fecha de notificación al Ayuntamiento de la resolución que pone fin al expediente sancionador (21 de mayo de 2020), infringiendo así lo dispuesto en la DA 6ª del Texto Refundido de la Ley de Aguas y en el artículo 332 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, preceptos que fijan en un año el plazo para resolver y notificar la resolución.

Y ello porque no cabe entender que el mandato de suspensión de términos e interrupción de plazos contenido en el apartado primero de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020** resulte de obligada observancia para impedir que se dicte resolución y, en cambio, no así para la notificación de las resoluciones, habida cuenta de que tanto el hecho de dictar resolución como el de practicar su notificación son actuaciones encuadradas en la "tramitación de los procedimientos", conforme a la dicción del tantas veces repetido apartado 1º de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020**, siendo que "donde la Ley no distingue, el intérprete no debe distinguir".

Adicionalmente -señala la parte actora- hay que tener en cuenta que si la CHS hubiese verificado la notificación de la resolución sancionadora dictada el 17 de febrero de 2020 dentro del plazo de diez días previsto en el



artículo 40.2 de la Ley 39/2015, que se extendía hasta el 3 de marzo de 2020, no habría sido preciso llevar a cabo la notificación en pleno estado de alarma, que comenzó once días más tarde de esta última fecha, esto es, el 14 de marzo de 2020.

Por todo ello, precisa que debe fijarse la siguiente **doctrina**:

*"1º.- En situación de suspensión de términos e interrupción de plazos impuesta por el apartado 1º de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020** no resulta ajustado a derecho continuar con la tramitación del procedimiento, lo que excluye la elaboración y firma de Oficio remisorio encaminado a notificar resolución sancionadora, la anotación en el Registro de asiento de salida para la notificación de resolución sancionadora y la materialización de la notificación de la resolución sancionadora. La consecuencia de infringir dicha prohibición es la anulación de los actos (elaboración y firma de Oficio remisorio de la notificación y anotación de salida) llevados a cabo para verificar la notificación así como la ineficacia de la notificación propiamente dicha.*

*2º.- En su caso, y para el caso de que en situación de suspensión de términos e interrupción de plazos derivada del apartado 1º de la DA 3ª del **Real Decreto 463/2020** resulte ajustado a derecho continuar con la tramitación del procedimiento, permitiéndose la elaboración y firma de Oficio remisorio encaminado a notificar resolución sancionadora así como anotar en el Registro el asiento de salida para notificar la resolución sancionadora y materializar la notificación de la misma, se hace forzoso que la notificación indique que quedaban suspendidos los plazos de impugnación de la resolución e interrumpidos los términos consignados para el pago de la multa impuesta. La consecuencia de omitir dichos extremos será la ineficacia de la notificación de la resolución sancionadora".*

Y, tras ello, finaliza la actora su escrito de interposición solicitando se dicte sentencia "por la que se decida haber lugar al recurso de casación presentado, anulando y dejando sin efecto la Sentencia recurrida, y estimando el recurso contencioso administrativo, declarándose nulos los actos llevados a cabo para verificar la notificación o, en su defecto, declarándose ineficaz la notificación practicada el 21-5-2020 de la Resolución sancionadora de fecha 17-2-2020 dictada por el Presidente de la CHS".

QUINTO.- El escrito de oposición.

El Abogado del Estado se opone en su escrito a las alegaciones y pretensiones de la parte actora, asumiendo en su integridad las alegaciones realizadas por la Abogacía del Estado en el recurso contencioso-administrativo y en la propia sentencia impugnada.

En este sentido, precisa respecto de la cuestión ahora controvertida que, en relación con la defensa del interesado, la *ratio iuris* de la **Disposición Adicional** obedece a la necesidad de salvaguardar los derechos de los interesados y, por ello, concebir que durante el estado de alarma puedan dictarse y notificarse resoluciones es compatible con esta garantía porque no se produce efecto negativo alguno para los interesados, en cuanto que no se ven obstaculizados los plazos para reaccionar frente a ella, no se ven reducidos, sino que se atribuye un mayor ámbito temporal para la preparación de la oposición a la resolución. Así, en cuanto a los recursos administrativos, el **Real Decreto** Ley 11/20 ordenó el cómputo inicial de los mismos desde el día hábil siguiente a la finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto del recurso y, respecto a los procesales, el artículo 2 del **Real Decreto** Ley 16/2020 dispuso el reinicio del cómputo, por lo que los efectos favorables se aprecian con rotundidad.

Por otra parte, alega, la resolución no está entre las medidas de ordenación que contempla el Capítulo III del Título IV de la LACAP, ni en el Capítulo IV, relativo a la instrucción, sino en el Capítulo V, relativo a la terminación del procedimiento. Por ello, refiriéndose el apartado 3 de la **Disposición Adicional Tercera** del RD **463/2020** a los actos de ordenación e instrucción, es claro que quedan fuera tanto la iniciación como la finalización del procedimiento, comprendiendo esta última la resolución y su notificación, por lo que no es necesario el cumplimiento de los requisitos del apartado 3 de la **Disposición adicional tercera** del RD **463/2020**.

Además, señala, la vulneración del plazo de diez días para cursar la notificación no lesiona el derecho de defensa y, aun demorándose la notificación de la resolución más allá de los diez días, la finalización del plazo de caducidad se habría producido el 10 de abril de 2020, es decir, una vez inmersos en el estado de alarma y, por lo tanto, estando ya vigente la suspensión operada por la tantas veces repetida **Disposición adicional tercera** del RD **463/2020**, no determina su incursión en caducidad.

En consecuencia, tras indicar que considera acertada la justificación ofrecida en la sentencia y que es manifiesta la negligencia y responsabilidad de la entidad local en los hechos debatidos y sancionados, finaliza su escrito de oposición solicitando se dicte sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación interpuesto y confirmando la actuación administrativa, con expresa imposición de costas al recurrente.

**SEXTO.- Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional planteada en este recurso.**

Como hemos precisado antes, la cuestión que en este caso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar la incidencia de la **Disposición adicional tercera** del **Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en la notificación de una resolución sancionadora dictada con anterioridad a la declaración del estado de alarma, así como su eventual incidencia en relación con la caducidad del expediente sancionador.

Para dar adecuada respuesta a la cuestión suscitada debemos tener presente cuál es la finalidad perseguida por el citado **Real Decreto** y el contexto en que fue publicado.

Según se infiere de su preámbulo, mediante el **Real Decreto 463/2020** se trató de hacer frente a una situación de crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos y, por tal razón, se adoptaron diversas medidas temporales de carácter extraordinario destinadas a proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos.

Esta referencia a la seguridad de los ciudadanos no cabe entenderla limitada a la seguridad física o integridad corporal de los ciudadanos, sino que debe comprender también, con toda lógica, la seguridad jurídica relativa a la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este contexto, el de la protección de la seguridad jurídica y de los derechos e intereses de los ciudadanos, que podrían verse afectados desfavorablemente por la situación de excepcional anormalidad derivada de la pandemia, hay que situar las medidas incorporadas a las **disposiciones adicionales** segunda (suspensión de plazos procesales), **tercera** (suspensión de plazos administrativos) y **cuarta** (suspensión de plazos de prescripción y caducidad).

En lo que ahora importa, la cuestión de interés casacional suscitada tiene que ver con el contenido de las **disposiciones adicionales tercera y cuarta**. Conviene, pues, reproducir el contenido de las mencionadas **Disposiciones adicionales**:

"Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.

1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanuda en el momento en que pierda vigencia el presente **real decreto** o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

4. La presente **disposición** no afectará a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma."

"Disposición adicional cuarta. Suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren."

Del tenor de la **Disposición adicional tercera** cabe deducir que la regla general establecida como consecuencia necesaria de la declaración de estado de alarma es la suspensión de los plazos establecidos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público (que son aquellas a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 40/2015).

Ahora bien, conviene precisar que, aunque la suspensión sea la regla general, la propia **Disposición** se encarga de restringir la operatividad de esta regla general de dos maneras: por un lado, previendo su no aplicación a los procedimientos y resoluciones mencionados en el apartado 4; y, por otro, permitiendo en su apartado 3 que el órgano competente pueda acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

Y, por otro lado, a la hora de interpretar los preceptos y **disposiciones** del **Real Decreto** para determinar el alcance de las consecuencias de su eventual incumplimiento, conviene tener muy presente la finalidad



perseguida por éste, que - como hemos dichos antes- es la protección de la seguridad jurídica y de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Por ello, que la regla general sea la procedencia de suspender los plazos de tramitación no significa que esté vedada toda posibilidad de actuación administrativa mientras dure la vigencia del estado de alarma o de sus prórrogas. La norma no establece la paralización de la actividad administrativa o, más precisamente, de la paralización de la actividad de las entidades del sector público (como tampoco se refiere a la paralización de la actividad de los órganos judiciales del país), debiendo tenerse en cuenta a este respecto que, esa consecuencia, aparte de no acomodarse a la finalidad perseguida por la norma, habría podido generar, eventualmente, graves perjuicios para el interés general y para los concretos derechos e intereses de los ciudadanos.

Por ello, cabe colegir que lo que realmente se pretende con el citado **Real Decreto** es que, para proteger los derechos de los ciudadanos, la eficacia de esas actuaciones administrativas -que no deben reputarse necesariamente inválidas por haberse realizado durante ese periodo- quedará en suspenso, esto es, que su eficacia se verá demorada hasta que cese el estado de alarma -cuya duración fijaba en quince días naturales el artículo 3 del **Real Decreto**- o sus prórrogas, reanudándose entonces el cómputo de los plazos.

Y este mismo razonamiento es aplicable a la **Disposición adicional cuarta**, que dispone que los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

Por tanto, la notificación de una resolución sancionadora dictada con anterioridad a la declaración del estado de alarma, que hubiera sido practicada durante la vigencia de éste o de sus prórrogas, no puede reputarse - en principio- inválida, sin perjuicio de que su eficacia quede demorada hasta el momento de la cesación del estado de alarma o de sus prórrogas, a partir del cual se reanudará el cómputo de los plazos. Y, en línea con lo expuesto, también durante ese periodo de vigencia del estado de alarma o de sus prórrogas quedará en suspenso el plazo de caducidad de cualesquiera acciones o derechos.

En consecuencia, podemos dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión en los siguientes términos:

(i) La **Disposición adicional tercera** del **Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 debe ser interpretada en el sentido de que la notificación de una resolución sancionadora dictada con anterioridad a la declaración del estado de alarma, y practicada durante la vigencia de éste, debe reputarse -en principio- válida, sin perjuicio de que su eficacia quede demorada hasta el momento de la cesación del estado de alarma o de sus prórrogas, a partir del cual se reanudará el cómputo de los plazos.

(ii) Y, en línea con lo expuesto, la **Disposición adicional cuarta** del citado **Real Decreto** debe ser interpretada en el sentido de que durante el periodo de vigencia del estado de alarma o de sus prórrogas quedará en suspenso el plazo de caducidad de cualesquiera acciones o derechos y, por tanto, también de aquéllos a los que se refería la notificación antes indicada.

SÉPTIMO.- Aplicación de la referida doctrina jurisprudencial al caso enjuiciado.

La aplicación al supuesto examinado de la **doctrina jurisprudencial** que acabamos de establecer conduce directamente al rechazo del presente recurso de casación y a la confirmación de la sentencia impugnada. Veamos los motivos.

I. En este caso, el procedimiento sancionador fue incoado el 10 de abril de 2019, dictándose la resolución sancionadora el 17 de febrero de 2020, que fue notificada el 21 de mayo de 2020, estando vigente la prórroga del estado de alarma, que había sido declarado el 14 de marzo de 2020.

Conforme a lo expuesto en el Fundamento anterior, no existía obstáculo para que la Administración sancionadora, la Confederación Hidrográfica del Segura, notificase al Ayuntamiento de Los Alcázares la resolución sancionadora que había dictado antes de ser declarado el estado de alarma. Ciertamente es, sin embargo, que, aunque desde una perspectiva puramente formal -y por razones obvias- no hubiera podido precisarse en el momento en que se practicó la notificación la fecha en que habría de reanudarse el cómputo de los plazos, al venir esta fecha determinada por la cesación de la prórroga del estado de alarma (cuestión por completo ajena a la competencia de la CHS), sí habría sido adecuado que, al menos, se hubiera hecho constar en ese momento la aplicación al caso de las **Disposiciones adicionales tercera y cuarta** del **Real Decreto 463/2020**, antes mencionadas.

Ahora bien, la falta de esta advertencia al practicar la notificación de la resolución sancionadora no puede tener en este caso otra consideración -conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 39/2015- que la de una



mera irregularidad no invalidante, dado que no consta que tal defecto haya impedido al acto alcanzar su fin, ni que le haya ocasionado indefensión alguna al Ayuntamiento recurrente, cuyo conocimiento de la existencia y aplicabilidad del **Real Decreto 463/2020** está fuera de cualquier duda razonable, dado que éste, en su calidad de entidad del sector público (conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 40/2015), debía aplicar esa misma norma en sus propios procedimientos.

A mayor abundamiento, cabe señalar en este sentido que, al no correr los plazos previstos para la eventual impugnación de la resolución sancionadora notificada, el hecho de que el Ayuntamiento pudiera conocer el contenido completo de aquélla antes de la finalización de la prórroga del estado de alarma no solo no le perjudicó, sino que le pudo resultar beneficioso para su defensa, al disponer de mayor tiempo para prepararla.

II. En línea con lo anterior también debemos precisar que la consideración de mera irregularidad no invalidante es predicable, igualmente, del defecto consistente en no haber practicado la CHS la notificación en los diez días siguientes al dictado de la resolución sancionadora (artículo 40.2 de la Ley 39/2015), dado que esa tardanza en la práctica de la notificación no impidió al acto alcanzar su fin ni produjo indefensión alguna al Ayuntamiento.

III. Por otra parte, dado que estamos ante un procedimiento sancionador referido al dominio público hidráulico, debemos tener en cuenta que la **Disposición adicional** sexta del **Real Decreto** Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, referida a los " *Plazos en expedientes de dominio público hidráulico*", establece:

" A los efectos previstos en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de modificación de la anterior, los plazos para resolver y notificar la resolución en los procedimientos regulados en esta Ley serán los siguientes:

(...)

3.º *Procedimientos sancionadores y otras actuaciones referentes al dominio público hidráulico, un año*".

Y, en línea con esta previsión legislativa, el artículo 332 del **Real Decreto** 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, dispone, en referencia a los expedientes sancionadores: " *El plazo para resolver no excederá de un año, contado a partir de la incoación del expediente*".

Pues bien, aunque en este caso el procedimiento sancionador se incoó el 10 de abril de 2019, el plazo de caducidad quedó suspendido a partir del 14 de marzo de 2020 al declararse el estado de alarma, y permanecía suspendido al tiempo de practicarse la notificación el 21 de mayo de 2020; por ello, resulta evidente que en este caso no se ha producido la caducidad del procedimiento, al no haberse excedido el plazo de un año establecido en las normas mencionadas.

IV. En consecuencia, dado que la sentencia impugnada también ha alcanzado estas conclusiones, ajustándose en lo sustancial a la **doctrina jurisprudencial** que hemos establecido en el Fundamento anterior, procede rechazar el presente recurso de casación y confirmar la referida sentencia.

OCTAVO.- Conclusiones y costas.

En virtud de lo expuesto en los anteriores Fundamentos, procede declarar no haber lugar y desestimar el presente recurso de casación, confirmando la sentencia impugnada por ser ajustada a Derecho.

Y, en cuanto a las costas, conforme a lo previsto en los artículos 93 y 139 de la LJCA, disponemos que, respecto de las del recurso de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de ellas; y confirmamos la decisión adoptada en la sentencia impugnada respecto de las costas de la instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero.- Establecer la **doctrina jurisprudencial** indicada en el Fundamento Sexto de esta sentencia.

Segundo.- Declarar no haber lugar y desestimar el presente recurso de casación nº 484/2022 interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Los Alcázares contra la sentencia nº 631/2021, de 3 de diciembre, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, confirmando la sentencia impugnada por ser ajustada a Derecho.

Tercero.- Imponer las costas en los términos indicados en el último Fundamento de esta sentencia.

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



Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ