

**T. S. J. MURCIA SALA 2 CON/AD  
MURCIA**

**NOTIFICADO 30/03/23  
FIN PLAZO: 16/04/23**

SENTENCIA: 00089/2023

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Equipo/usuario: UP3  
Modelo: N11600  
PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5  
DIR3:J00008051  
Correo electrónico:

N.I.G: 30030 33 3 2021 0000391  
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000256 /2021  
Sobre: AGUAS  
De. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA  
ABOGADO  
PROCURADOR D<sup>a</sup>. [REDACTED]  
Contra. [REDACTED]  
ABOGADO [REDACTED]  
PROCURADOR

**RECURSO Núm. 256/2021**

**SENTENCIA Núm. 89/2023**

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA**

**SECCIÓN SEGUNDA**

Compuesta por los Ilmos. Sres.:

[REDACTED]  
Presidente

[REDACTED]  
Magistrados

han pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A N.º 89/23**

En Murcia, a veintitrés de febrero de dos mil veintitrés



En el RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO n.º 256/2021 tramitado por las normas ordinarias, y referido a la Resolución de la [REDACTED] referencia SAN-150/2020, sobre sanción económica.

**Parte Demandante:**

Excmo. Ayuntamiento De Cartagena, representado por la procuradora [REDACTED] y asistido por la letrada [REDACTED]

**Parte demandada:**

[REDACTED] asistida por el señor Abogado del Estado.

**Acto administrativo impugnado:**

La Resolución de la [REDACTED] referencia SAN-150/2020, sobre sanción económica.

**Pretensión deducida en la demanda:**

La parte actora solicita la nulidad de la citada resolución por considerar que no es ajustada a derecho.

Siendo Ponente el Ilustrísimo [REDACTED], quien expresa el parecer de la Sala.

**I.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el 7 de abril de 2021, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

**SEGUNDO.-** La parte demandada se ha opuesto pidiendo la desestimación de la demanda, por ser ajustada al Ordenamiento Jurídico la resolución recurrida.



**TERCERO.-** Ha habido recibimiento del proceso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos jurídicos de la presente resolución.

**CUARTO.-** Después de evacuarse el trámite de conclusiones se señaló para la votación y fallo el día 10 de febrero de 2023.

## **II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Objeto del recurso contencioso administrativo.**

Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la Resolución de la [REDACTED] referencia SAN-150/2020.

La resolución sancionadora que nos ocupa, en esencia desestima el recurso de reposición interpuesto por el actor por entender que no existe vulneración de la normativa dictada como consecuencia de la declaración de Estado de Alarma por RD 463/2020 y sus sucesivas prórrogas por lo que, a juicio del órgano recurrente, la notificación durante dicho periodo era de carácter no invalidante por lo que no puede provocar la declaración de nulidad pretendida.

En segundo lugar, considera que no existe caducidad del expediente, ya que el plazo de un año previsto en la disposición adicional sexta del TRLA no ha transcurrido computando el plazo desde el inicio del procedimiento al dictado de la resolución y teniendo en cuenta la paralización operada por la normativa Covid.

### **SEGUNDO.- Alegaciones de la parte actora.**

La parte actora arguye como motivos de oposición al acto recurrido los siguientes:

1.- Nulidad de Pleno Derecho de la propuesta de resolución, Expediente 414/2019 atendiendo a la Disposición Adicional Tercera del Rd. 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 y sus prórrogas.

Tras transcribir el contenido de la disposición adicional tercera y cuarta de la citada norma, arguye que la [REDACTED] no da cumplimiento a la interrupción de plazos prevista en la norma, ya que dicta propuesta de



resolución sin motivación expresa y sin consentimiento de la parte sancionada. Indica que la propuesta de sanción es de 18 de mayo de 2020 y se notifica al día siguiente, cuando estaba en vigor el RD 463/2020 e incumpliendo el contenido de las disposiciones citadas.

Entiende que la propuesta de resolución es nula pues la misma solo podía dictarse una vez se alzara el estado de alarma, y al no haberse respetado, incurren en la causa de nulidad radical prevista y tipificada en el artículo 47.1.e de la Ley 39/2015.

Considera aplicable analógicamente a este supuesto la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo para aquellos procedimientos en que se dictó resolución una vez acaecida la caducidad de los mismos. Cita al respecto las SSTs de 10 de enero de 2017 y 19 de marzo de 2017.

Termina que, en este caso, habría concurrido la prescripción de la acción al haber transcurrido más de un año de los hechos.

2.- Ausencia de responsabilidad del actor en los hechos constitutivos de la infracción.

Arguye que a la vista de los expedientes obrantes en el expediente administrativo y de su contenido queda clara la falta de responsabilidad de mi representado, por cuanto éste ni es titular ni gestor de la citada EBAR. Del mismo modo, el principio de responsabilidad que rige en el ámbito de la potestad sancionadora de las administraciones públicas determina “sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas que resulten responsables de los mismos”, por tanto, debe exonerarse a este ayuntamiento de toda responsabilidad en los hechos que se le imputan como consecutivos de infracción a la Ley de Aguas, por cuanto, no interviene, ni tomando decisiones, ni autorizando, ni ejecuta actuación alguna en la referida EBAR. La citada instalación no ha sido ejecutada, ni autorizada por el Ayuntamiento a través de su concesionaria.

Por tanto, entiende que ha de ser la [REDACTED] la que inspeccione de manera fehaciente los hechos, y la que identifique al verdadero responsable, siendo este muy posiblemente el propietario-gestor de la instalación referenciada y al que ha de exigir las posibles responsabilidades.



### **TERCERO.- Alegaciones de la parte Demandada.**

La Abogacía del Estado se opone a la demanda interpuesta de contrario y tras concretar el acto recurrido y motivos de oposición a la legalidad del mismo, pasa a dar respuesta a las aseveraciones de la actora.

Respecto a la nulidad de pleno derecho por infracción del artículo 47.1.e LPAC señala con cita de la STS de 18 de mayo de 2020 que las causas de nulidad deben ser interpretadas de forma restrictiva y excepcional.

Sobre la concreta manifestación de nulidad argüida de contrario, la Abogacía del Estado efectúa las siguientes consideraciones.

1.- Que en el procedimiento seguido ante la actora no se ha prescindido de ninguno de los trámites esenciales como exige el artículo 47.1.e LPAC.

2.- Considera que no puede imponerse el deber de motivación a la Administración cuando nos encontramos ante el dictado de una resolución (de finalización del procedimiento) regulada en el Cap. V del Tit. V de la LPAC y no frente a una medida de ordenación o instrucción, por lo que queda al margen de la Disposición Transitoria Tercera párrafo tercero.

3.- Que en caso de considerarse la existencia de una infracción sería de carácter no invalidante al no causarse indefensión a la Corporación demandante, lo que, entiende, impide aplicar el artículo 47.1.e LPAC.

4.- No existe analogía entre suspensión de un procedimiento y la caducidad, por lo que no considera aplicable la Jurisprudencia citada por la parte actora. Entiende que mientras en el primer caso el procedimiento subsiste, en el segundo (examinado por la Jurisprudencia citada por la actora) el procedimiento desaparece, por lo que al no haber identidad de razón no es de aplicación esta Jurisprudencia.

En cuanto a la ausencia de culpabilidad por parte del Ayuntamiento, la demandada comienza transcribiendo el contenido del artículo 28 de la Ley 40/2015; la STC 129/2003 y la STSJ de Madrid de 12 de abril de 2012. De esta última transcribe la posibilidad de apreciar la culpabilidad del sancionado no solo por el carácter intencionado de su comportamiento, si no también atendiendo a la existencia de culpa o negligencia que se pueden concretar en la falta de cuidado y atención debidos en cada caso.

Entiende que estas consideraciones son plenamente válidas al caso de Autos pues son competencias de la Corporación recurrente la protección del medio ambiente, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales como bien se expone en la resolución sancionadora sin que la externalización del



servicio le exonere de su deber de vigilancia e inspección y la consiguiente responsabilidad.

**CUARTO.- Nulidad por infracción del artículo 47.1.e LPAC.**

Esta Sala tuvo ocasión de manifestarse sobre la controversia suscitada por la primera de las alegaciones efectuadas por la actora en su Sentencia de 3 de diciembre de 2021, en la que era Demandante el Ayuntamiento de [REDACTED] frente a la [REDACTED] y el objeto de la misma era la sanción impuesta al mismo.

En aquella resolución sostuvimos que el vicio aducido no era determinante de nulidad por entender primero que la notificación de la resolución durante el plazo de suspensión no caía dentro de los supuestos previstos por la norma, a la vez que no se causaba indefensión alguna a los recurrentes dada cuenta que el plazo para interponerse recurso contencioso iniciaría una vez alzado el estado de alarma, añadiendo a la vez que no era aplicable el contenido del apartado segundo de la disposición adicional tercera del RD 463/2020.

Dicha Sentencia fue recurrida en casación y el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de 16 de noviembre de 2022 confirma el criterio sostenido por la Sala indicando cuanto sigue, *“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 reanuda 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:

1.- 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.*

*2.- 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”.*

Entendemos que esta doctrina jurisprudencial tiene aplicación al caso de Autos. Si bien la propuesta de resolución se dictó durante el periodo de suspensión como indicábamos antes, se trataba del dictado de una resolución que ponía fin al procedimiento. No se refería a actuaciones de instrucción u ordenación como indicaba la disposición adicional tercero y con su dictado durante este periodo nunca se produjo indefensión al Demandante que veía demorada la eficacia de dichas resoluciones al momento en que se alzó el estado de alarma.

Entendemos, por tanto, que la alegación debe desestimarse.

#### **QUINTO.- Culpabilidad de la Demandante.**

Al respecto debemos comenzar declarando que, conforme al artículo 97 letra a del Texto Refundido de la Ley de Aguas "queda prohibida, con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 100, toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, y, en particular "acumular residuos sólidos, escombros o sustancias, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar en que se depositen, que constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno".

En el artículo 93 de este texto se da un concepto de contaminación estableciendo que "se entiende por contaminación, a los efectos de esta ley, la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores, con la salud humana, o con los ecosistemas acuáticos o terrestres directamente asociados a los acuáticos; causen daños a los bienes; y deterioren o dificulten el disfrute y los usos del medio ambiente. A su vez, en el artículo 116.3 g de aquel texto legal reputa infracción administrativa g "el incumplimiento de las prohibiciones establecidas en la presente Ley o la omisión de los actos a que obliga, debiendo de tener en cuenta que entre las prohibiciones que contempla el artículo 97 lo está cualquier toda actividad





susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, entre las que cita, la de efectuar acciones sobre el medio físico o biológico afecto al agua, que constituyan o puedan constituir una degradación del mismo, de tal forma que se configura como una infracción de peligro que no exige que, efectivamente ocasione aquel daño.

Igualmente, el artículo 25.2 letra b y c, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas la materia relativa a "medio ambiente urbano: en particular, parques públicos y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos" y "abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales", añadiendo el artículo 26.1 que todos los municipios deberán prestar el servicio de recogida de residuos.

La actora aduce su falta de responsabilidad por los hechos que constituyen la infracción en que no es la Corporación la que ha otorgado autorización alguna para los vertidos ni es responsable de ello, siendo por tanto la Confederación la que debe velar por su adecuado funcionamiento.

La Sala no comparte esta aseveración de la actora.

Como hemos indicado más arriba, no cabe duda que el tratamiento de las aguas residuales es competencia de la Corporación recurrente y, como consecuencia de ello, es atribuible a la Corporación el deber de cuidado y garantía de que esta competencia, se desempeñe de forma adecuada, siendo indiscutido la existencia de vertidos dada cuenta los malos olores y restos de residuos sólidos y visibles que se pudieron constatar durante la inspección.

En consecuencia, bien dicha competencia se lleve a cabo de forma directa por la Corporación, bien de forma indirecta a través de su externalización, corresponde al Ayuntamiento recurrente mantener el cuidado y diligencia debida en el desempeño de esta competencia, lo que lo hace a nuestro entender responsable al Ayuntamiento recurrente en los términos del artículo 28 LRJSP.

#### **SEXTO.- Costas.**

De conformidad con el artículo 139.1 LJCA, al haberse desestimado las pretensiones de la actora procede la condena en costas a la misma.

En atención a todo lo expuesto, Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,



## F A L L A M O S

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la procuradora [REDACTED] en representación del Excelentísimo Ayuntamiento de Cartagena frente a la Resolución de la [REDACTED] referencia SAN-150/2020 que confirmamos al ser ajustada a derecho, y ello con condena en costas a la actora.

La presente sentencia solo será susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el art. 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el art. 86.3 podrá interponerse, en su caso, recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

