

Los plazos de prescripción y la Administración Pública

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA PRESCRIPCIÓN EN EL EJERCICIO DE ACCIONES.—II. 15 AÑOS PARA EJECUTAR UN ACTO.—III. REGULACIÓN DE LA LGP.—IV. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES.—V. PERO SE EXCEPCIONA LA REGLA GENERAL DE LOS 4 AÑOS (ESTABLECIENDO UN PLAZO DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN) PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES EN DISTINTOS SUPUESTOS (CUOTAS DE URBANIZACIÓN, RECLAMACIONES CONTRA RECAUDADORES, ETC.).—VI. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE DEUDAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN.—VII. ASUNTOS EN QUE PUEDE PROCEDER LA APLICACIÓN DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN (DEL ART. 1964 DEL CÓDIGO CIVIL) EN VEZ DEL PLAZO DE 4 AÑOS DE LA LGP O DE 1 AÑO DE LA LRJAP-PAC EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL; CIERTOS CASOS, RELACIONADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES DE LA ADMINISTRACIÓN O INACTIVIDAD O EJERCICIO DE POTESTADES DE OFICIO.—VIII. EN ESTE SENTIDO, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE 20 AÑOS PARA LOS DEPÓSITOS.—IX. AUSENCIA DE PLAZO DE PRESCRIPCIÓN EN CASOS DE VÍAS DE HECHO O DE NULIDADES.—X. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN.—XI. PLAZO DE 15 AÑOS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

RESUMEN

Este trabajo llama la atención sobre los plazos de prescripción. Unas veces el asunto llega prescrito al letrado (lo que es asimismo una advertencia en general a los administrados o sus asesores). Otras veces el abogado es el encargado de la defensa y puede quedar en una zona confusa si es su responsabilidad o la de su representado la de estar pendien-

* Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Alicante.

te de estos plazos. Del lado de la Administración, el funcionario ha de estar igualmente atento. Los plazos procesales suelen controlarse mejor, pero estos otros son menos conocidos y hasta caóticos, con una legislación y jurisprudencia cambiantes y que en el caso concreto pueden permitir alguna opción de defensa más allá del plazo general de 4 años».

PALABRAS CLAVE: prescripción, plazos, inactividad, reclamaciones, deudas, contratistas, Administración, impuestos.

ABSTRACT

This paper draws your attention to the statute of limitation (prescription). Sometimes it can be confusing who is responsible for claiming the debt. Administration must also be as equally attentive to the deadlines given. The deadlines of limitation can be unclear because of legislations changing and a loop hole in the law may be found in some individual cases that may allow an extension to the general 4 year rule.

KEYWORDS: limitation or prescription, deadline or terms, inactivity, complaint, debts, contractors, administration, taxes.

I. LA PRESCRIPCIÓN EN EL EJERCICIO DE ACCIONES

En general, en materia de plazos de prescripción estamos ante un tema mal regulado y no bien conocido (desde luego, en la LRJAP-PAC no existen criterios generales aplicables al respecto de tan importante cuestión del plazo para la ejecución de un acto, salvo de la prescripción de las infracciones y sanciones) en el que (dependiendo del caso concreto) interfieren criterios de la LEC, la LGP y el Código Civil que es necesario conocer; y de cuya aplicación al caso concreto pueden resultar consecuencias incluso trágicas a veces, al quedar sin remedio posible la realización de un derecho existente (por ejemplo un cobro).

Hay veces que los plazos (sobre todo, cuando son más cortos, como ocurre cuando se aplica la LGP —4 años—) juegan a favor del particular que se libra de una exigencia legal por el hecho de la prescripción; y otras veces aquellos lo perjudican cuando se aplica igual plazo (y no los 15 años del CC) para la reclamación de una deuda contra la Administración.

En el establecimiento legal de plazos largos o cortos de prescripción está evidentemente la inteligencia del legislador y cuál es a su juicio la regla que ha de imponerse. No queremos pensar (si bien no podemos dejar de hacerlo, aunque solo sea consultando las sentencias existentes, tan numerosas y a veces cambiantes) los problemas que tantos ciudadanos o administradores han podido tener por culpa de haber pasado el plazo de prescripción¹. Conseguir

¹ Informa la gráfica STS 283/2014, de 27 de mayo de 2014, n.º de recurso 710/2010, apreciando la Sala actuación negligente del letrado demandado por haber dejado transcurrir el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración.

que se declare un derecho puede ser una experiencia dura, pero que se frustre tal derecho después de que ha sido declarado, lo es más.

El problema no es solo la no realización del derecho, o la pérdida de opciones legítimas reconocidas incluso, sino también las responsabilidades que pueden derivarse a la hora de determinar de quién es la culpa de que se haya producido la prescripción. O la incertidumbre de cómo un posible juez puede entenderlo. Podrá producirse cierta imprecisión a veces y seguramente puede ser el simple infortunio. De hecho, los plazos procesales son más seguros y controlables que estos otros.

En fin, estamos ante uno de esos temas del Derecho característico de tensiones, en el que también puede jugar —como siempre— la suerte un papel, o el éxito de la línea de defensa que pueda escogerse, ya que incluso dominando los criterios aplicables a veces pueden abrirse opciones por una u otra vía para las posibles soluciones.

Procesalmente es cuando realmente se advierte que este tema es polémico. El trascurso del plazo, salvo causa de interrupción de la prescripción, conduce irremediabilmente al rechazo de la pretensión ejercitada. El plazo general se contempla en el artículo 1964 del Código Civil, previsto para el ejercicio de acciones personales y que viene a ser una especie de regulación subsidiaria en defecto de una regulación especial donde se contemplen plazos de prescripción. Este precepto sigue encontrando aplicación, pero de forma cada vez más esporádica, ante el progresivo arraigo de la regulación de la Ley General Presupuestaria que prevé actualmente un plazo de 4 años y que en el ámbito del Derecho administrativo se erige como la regulación de referencia tanto en materia de pagos contra la Administración (así también cuando un contratista reclama adeudos de la administración contratante) como en materia de reclamaciones de ésta frente a los particulares. La «salvación» en estos casos en que puede haber transcurrido el plazo de los 4 años viene de la mano de la interrupción de la prescripción, o bien de la aplicación del plazo de 15 años que puede intentarse invocar en casos de inactividad o incumplimiento de deberes legales de la Administración o ausencia de ejercicio de potestades de oficio.

En este contexto procesal puede destacarse que la prescripción es una cuestión de orden público procesal que debe aplicarse por el tribunal haya sido o no suscitada por las partes puesto que está extra muros de la voluntad o poder dispositivo no solo de las partes, sino del mismo tribunal (sentencia del TSJ de Madrid de 6 de noviembre de 2013, RJCA 201456).

II. 15 AÑOS PARA EJECUTAR UN ACTO

En relación con la ejecución de un acto, la determinación de este plazo no es baladí, toda vez que pueden plantearse problemas no solo para los posibles afectados sino también para autoridades o funcionarios encargados de ejecutar este tipo de actos, ante las consecuencias que puede producir el hecho de transcurrir el plazo de la ejecución sin haberla llevado a efecto y

que se pueda interpretar que ha podido haber negligencia o descuido (o incluso prevaricación) respecto del ejercicio de las funciones públicas por parte de tales funcionarios.

Respecto del plazo para la ejecución de los actos administrativos hoy día parece pacífico el criterio de los 15 años para su ejecución como plazo de prescripción. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 10 de enero de 2013 afirma: «pues bien si el plazo de caducidad de 5 años no es aplicable a las obligaciones declaradas por sentencia desde el orden jurisdiccional, con mayor razón no ha de ser aplicable a los simples actos administrativos, máxime cuando ha sido desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su contra».

Se sigue esta misma línea por la STSJ Comunidad Foral de Navarra de 28 mayo de 2008, STSJ Principado de Asturias de 30 de enero de 2004, STSJ Cataluña de 15 de octubre de 2001, STSJ Comunidad Autónoma del País Vasco de 31 de mayo de 2000, STSJ de Galicia de 14 de diciembre de 2000, que se remiten a SSTs de fechas 25 de noviembre de 2002, 5 de junio de 1987 y 11 de abril de 1984.

Aplicando el artículo 1964 del Código Civil se está diciendo que no se considera aplicable la LEC ni tampoco la LGP, tal como razona la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2013 (recurso n.º 54/2011): «Finalmente, la doctrina jurisprudencial, establecida por el Tribunal Supremo en las sentencias, entre otras, de 20 de septiembre de 2005 (recurso n.º 1004/00) y de 18 de noviembre de 2009 (recurso n.º 4915/08), permite considerar que existe entre los casos debatidos en ellas y el que nos ocupa una identidad de razón que nos lleva a establecer, como regla de aplicación jurídica, la necesidad de la *analogía iuris*, puesto que si la ley no prevé plazo especial de prescripción de la acción para reclamar el derecho ganado en sentencia firme y tampoco establece un plazo particular de la prescripción del derecho a la ejecución de lo ejecutoriamente resuelto ante la Administración —comprobado que el artículo 66 LGT se refiere a un caso distinto— es razonable considerar, de acuerdo con tales sentencias, que rige para la prescripción de los derechos inamovibles ganados por resolución firme el plazo general de 15 años establecido para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil».

Este criterio temporal rige también la posibilidad de ejecutar mediante **ejecución subsidiaria** según prevé, por todas, por la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, cuando señala en torno a este tema que la cuestión debe analizarse desde los principios generales que regulan la ejecución de los actos administrativos y en este sentido es de ver que, conforme a los artículos 44 y 101 de la LPA, los actos de la Administración son inmediatamente ejecutivos, lo que significa que deben llevarse a efecto de manera inmediata, pues toda demora irrazonable pudiera ir contra lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Española y en concreto contra el principio de eficacia impidiendo cumplir el fin de servir con objetividad los intereses generales que constituyen el soporte de la actua-

ción de la Administración pública. Por ello, aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, el principio expuesto, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución) fuerzan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción. En la medida en que el acto administrativo ordenó al constructor el derribo de un edificio, aquel contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal está sujeta al plazo de prescripción de quince años del artículo 1964 del Código Civil, que es el plazo de que la Administración disponía para acudir al mecanismo de ejecución subsidiaria.

Parece superada otra línea de interpretación sostenida, por ejemplo, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y por muchos Juzgados que mantienen que el plazo de prescripción para llevar a efecto la orden de demolición dictada ha pasado a ser de cinco años, por resultar de la aplicación supletoria del artículo 518 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (Caducidad de la acción ejecutiva fundada en sentencia judicial o resolución arbitral: «la acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del Tribunal o del Secretario judicial que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso o en resolución arbitral, caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución»), habiéndose superado así desde la nueva LEC la aplicación del artículo 1964 del Código Civil².

² Vamos a continuación a reproducir la STSJ de Madrid de 17 de enero de 2008, que defiende esta segunda interpretación: «Así las cosas no puede ser objeto de discusión la caducidad de un expediente administrativo cuya resolución final por la que se requiere de demolición ha sido ya resuelta y confirmada por sentencia firme, sino solamente si ha caducado la acción para llevar a cabo la ejecución de la orden de demolición. Al respecto, debe señalarse, de acuerdo con la doctrina expuesta por esta Sección en sentencias, entre otras, de fecha 3 de julio de 2006, recaída en el recurso de apelación n.º 656-05, que una vez acordada la demolición el plazo para su ejecución es de quince años desde que se dictó la orden de demolición, así lo señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1987, y lo ha venido sosteniendo esta Sección inveteradamente señalando a efectos ilustrativos la sentencia de 5 de abril de 2005 al entender que la prescripción de una Orden administrativa de derribo firme no tiene lugar hasta el transcurso del plazo de los 15 años prevenido en el artículo 1964 del Código Civil contado a partir de la fecha en que el acto quedó firme, de modo análogo a lo que ocurre con la prescripción de las ejecutorias (art. 4.1 del Código Civil) para las que los Autos de esta Sala de 16 de octubre de 1976 y 11 de julio de 1985 ya tienen aplicado el aludido plazo. Este criterio ha sido aplicado además por la sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, cuando señala en torno a este tema (...).

Este criterio tiene como antecedente la STS de 11 de julio de 1985 según la cual «la Administración Municipal —Ayuntamiento de G.— en su empeño de sostener que se ha producido la prescripción del derecho invocado por aquella incurre en una evidente confusión puesto que no distingue entre el plazo anual para el ejercicio de la acción de responsabilidad, a que se refieren los arts. 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa y 133, 134 y 136 de su Reglamento, así como el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y el plazo de prescripción previsto en el art. 1964 del Código Civil para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción, olvidando que toda ejecutoria —cual aquí ocurre en que la acción de responsabilidad se encuentra satisfecha— constituye un nuevo y verdadero título del que se deriva una acción de carácter personal para el cumplimiento de la resolución judicial distinta de la deducida en juicio; y

La STSJ de Madrid de 20 de febrero de 2013 (RJCA 421), respecto de una orden de demolición firme, se basa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y dice que, en atención a la doctrina que se acaba de exponer, este Tribunal debe modificar la sostenida en ocasiones anteriores con el apoyo supletorio del citado artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para entender que la ejecución forzosa de un acto administrativo que no tengan señalado uno específico se encuentra sujeta el plazo prescriptivo de 15 años recogido en el artículo 1964 Código Civil; basándose en que ni la legislación específica urbanística ni la general de Procedimiento Administrativo prevén plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, así como motivos de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (igualmente, SSTSJ de Madrid de 16 de abril de 2014 n.º recurso 1418/2012 y 19 de marzo de 2014 n.º recurso 1198/2013).

Hablando de demoliciones conviene recordar que cosa distinta es el plazo de 4 años para la restauración de la legalidad urbanística (STSJ de Madrid de 5 de abril de 2005 JUR 106755) si bien legislaciones urbanísticas como la valenciana o la catalana prevén 15 años.

III. REGULACIÓN DE LA LGP

Según el **artículo 25 de la Ley 47/2003**, de 26 de noviembre, General Presupuestaria («Prescripción de las obligaciones») salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años: a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse. b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación. 2. Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil. 3. Las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal que hayan prescrito, serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.

La reducción del plazo de prescripción a 4 años se produce el 1 de enero de 2004 al entrar en vigor el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, frente a los 5 años que recogía el artículo 46 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

esto sentado, no habiendo la Ley fijado plazo especial para el ejercicio de la referida acción, es evidente que el tiempo para la prescripción de la misma tiene que ser el de quince años, prevenido en el art. 1964 del Código Civil, contado a partir de la fecha en que la sentencia quedó firme, como dispone el art. 1971 del mismo Código».

Y dicha reducción del plazo en materia tributaria (en concreto, el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación, la acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas, la acción para imponer sanciones tributarias y el derecho a la devolución de ingresos indebidos) se produce mediante la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

IV. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES

La STS de 31 de octubre de 2012 (RJ 10526) cita la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2004 en un recurso de casación para unificación de la doctrina, afirmando que ha habido un cambio de jurisprudencia sobre el plazo de prescripción aplicable a la reclamación por la Administración del reintegro de subvenciones públicas derivado del incumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios, de tal modo que el criterio sostenido en antiguas sentencias (que cita el Fundamento de Derecho primero de esta sentencia) era que el plazo de prescripción no empezaba a computarse sino a partir de la fecha en que la Administración hubiese optado la resolución de declarar la caducidad de los beneficios, resolución que podía ser adoptada *dentro del plazo de 15 años previstos en el Código Civil* (art. 1964) para las acciones personales que no tengan señalado un plazo especial de prescripción, pero que a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1998 se inaugura un nuevo criterio reiterado en sucesivos pronunciamientos (que cita la sentencia) según el cual a partir del momento en que deben quedar cumplidas las condiciones puede ya ejercitarse el derecho a reclamar el reintegro de la subvención por causa de incumplimiento y constituye el día inicial o *dies a quo* a partir del cual ha de computarse el plazo de prescripción *de 5 años que establece el artículo 40.1.a de la Ley General Presupuestaria* (hoy 4 años).

En esta línea la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2004 (JUR 244240) sostiene también que, para la devolución de un préstamo, una vez rescindido el contrato, rige un plazo de prescripción de 5 años: como los contratos no tienen una regla específica en cuanto a su régimen de prescripción en la legislación contractual pública han de aplicarse las restantes normas de Derecho administrativo llegándose así a la aplicación de la Ley General Presupuestaria que rige la prescripción de deudas de Derecho público, aplicando por tanto el plazo de los 5 años previstos en la normativa del momento de la sentencia. Y declarando prescrita la obligación por haber transcurrido dicho plazo de 5 años sin interrupción de la prescripción al no haberse realizado actuaciones relevantes por Administración en tal plazo de 5 años. Igualmente puede citarse la sentencia de la Audiencia Nacional 23 de julio de 2003 (RJCA 2004/783), la sentencia de la Audiencia Nacional del 14 de julio de 2004 (JUR 275366), la sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de octubre de 2013 (JUR 265041), o la sentencia del TSJ de Madrid de 6 de marzo de

2003 (JT 1405). Por su parte, la STS de 3 de marzo de 2000 (RJ 2638) desestima el recurso de casación en interés de ley estableciendo que el plazo para reclamar al particular prestaciones indebidamente abonadas en cuenta por parte de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social es de 5 años y no 15.

El plazo se ha extendido a 20 años cuando los préstamos cuentan con una garantía hipotecaria conforme al propio artículo 1964 del CC (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2012, número de recurso 6432/2011).

Aunque el criterio de los 4 años se ha consolidado finalmente, no obstante ha venido arraigando en la práctica el criterio de los 15 años de prescripción en estos mismos casos. Sigue este criterio la STS de 13 de octubre de 2004 (RJ 7407), estimando un recurso de casación para la unificación de la doctrina, entendiendo que el plazo de prescripción en favor de la Administración es de 15 años y no de 5, sobre la base entre otros argumentos de que el plazo para reclamar préstamos concedidos por el IRYDA con cargo a su presupuesto o a los fondos obtenidos del Banco de Crédito Agrícola ha de regirse por el Código Civil (art. 1964), ya que estamos ante deudas de Derecho público no tributarias debiéndose distinguir entre tributos e ingresos de Derecho público. Esta misma tesis se encuentra en la sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2005 (JUR 2006/280392). O en la sentencia de la Audiencia Nacional 3 de julio de 2008 (RJCA 412). O en la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de abril de 2013 (RJCA 464). O también son 15 años para la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2006 (RJ 7258) o en la sentencia del TSJ de Madrid de 7 de diciembre de 2007 (JUR 163320).

V. PERO SE EXCEPCIONA LA REGLA GENERAL DE LOS 4 AÑOS (ESTABLECIENDO UN PLAZO DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN) PARA LAS RECLAMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LOS PARTICULARES EN DISTINTOS SUPUESTOS (CUOTAS DE URBANIZACIÓN, RECLAMACIONES CONTRA RECAUDADORES, ETC.)

El plazo de los 15 años del artículo 1964 del Código Civil se aplica respecto de las reclamaciones de **cuotas de urbanización** considerándose inaplicable la Ley General Tributaria, por no ser cuotas de naturaleza tributaria sino urbanísticas, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el Código Civil para la prescripción de acciones personales sin término especial de prescripción salvo disposiciones propias del Derecho civil de cada Comunidad Autónoma (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 1 de febrero de 2005 JUR 83528; sentencia del TSJ de Cataluña de 6 de julio de 2010 JUR 388177; sentencia del TSJ de Cataluña de 26 de enero de 2006 JUR 222239 fijando un plazo de 30 años, ya que en Cataluña la normativa reguladora así lo establece, es decir, el Texto Refundido de la compilación de Derecho Civil de Cataluña; igualmente sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2012, RJ 5321, afirmando que esta modalidad de ingreso público que consiste en una prestación patrimonial de carácter coactivo no

encaja en ninguno de los supuestos que el artículo 2 apartado segundo de la LGT califica como tributos).

También se estima aplicable el plazo de 15 años en cuanto a las reclamaciones por responsabilidades por perjuicio de valores, ejercitadas por Administraciones contra sus **recaudadores** (STS de 23 de noviembre de 1998, RJ 9514; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de junio de 2002 JUR 259936; STS de 24 de octubre de 1989, RJ 7559 también contra recaudadores; ATS de 11 de mayo de 2006 aplicando el plazo de 15 años de prescripción por ser acción personal en cuanto a la reclamación de una minuta de abogado; STS de 13 de junio de 2000, RJ 4776, contra un arquitecto). Asimismo, la STS de 5 de febrero de 2001 (RJ 4917) establece que el plazo para instar la devolución de un aval por la Administración es de 15 años conforme al artículo 1964 del Código Civil y no el de la Ley del Seguro de 1980 cuyo plazo es de 2 años.

En cambio, el plazo de prescripción es de 5 años si la responsabilidad contable en el desempeño de la función recaudatoria se realiza en aplicación de la **ley del Tribunal de Cuentas**, cuya Disposición Adicional Tercera prevé un plazo general de prescripción de la responsabilidad desmontables en 5 años, descartando el plazo de 1 año o de 15 años alegado por las partes (STS de 20 de julio de 2005, RJ 6855).

En suma, al poder público no le queda más remedio que admitir el plazo general de los 4 años, ya que sería un poco «llamativo» que se aplicaran 4 años en contra del particular y 15 años en contra de la Administración, a efectos de reclamar adeudos. Pero, como podemos apreciar, siempre expectante el poder público para ver si surge una ocasión para seguir una regla distinta de la general.

VI. REGLA GENERAL EN PRINCIPIO DE 4 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN PARA LAS RECLAMACIONES DE DEUDAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN

En materia de reclamaciones de deudas contra la Administración suele aplicarse el plazo de 4 años de la Ley General Presupuestaria, regla que se aplica a las reclamaciones de contratistas contra la Administración.

La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2003 (RJ 2282) se refiere a una reclamación de un particular que realiza unas obras para una Administración. El hecho de que no se hubiera formalizado un contrato no impide el derecho al cobro en virtud del enriquecimiento injusto, ya que ha habido un beneficio de la Diputación y un correlativo empobrecimiento de la empresa. Pero esto no obsta, por su parte, para aplicar el plazo de 5 años (el criterio actual es 4) de prescripción (de la LGP) en lugar de los 15 (del CC) que invocaba el contratista, con la consecuencia de que existe prescripción; y para ello la sentencia afirma que estamos en efecto ante la exigencia de cumplimiento de una obligación de Derecho público, es decir, la contraída por la Diputación en virtud del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto (al beneficiarse de unas obras que no se han retribuido) y por

eso las reglas a observar —en lo que a la prescripción se refiere— no son las del Código Civil, sino las establecidas en el artículo 46.1.a del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que afirma un plazo de 5 años (conforme a la versión legal de esta Ley aplicable al caso enjuiciado).

También aplica 5 años (actualmente son 4) la sentencia del TS de 10 de febrero de 1986 (RJ 1424) respecto del cobro de cantidades por suministros de agua realizados a las piscinas municipales, si bien en este caso había interrupción de la prescripción, ya que el recurrente estuvo reclamando cada dos o tres meses el pago de las facturas adeudadas sin que en ningún momento hayan transcurrido 5 años de pasividad por parte del acreedor.

Sigue este criterio igualmente la sentencia del TSJ de Madrid de 8 de noviembre de 2013 (JUR 362688) aplicando el plazo de 4 años de la Ley General Presupuestaria respecto de reclamaciones y facturas derivadas de un contrato de servicios, refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Supremo donde aplica este mismo criterio a los contratos administrativos típicos, reservando el artículo 1964 del Código Civil a los contratos privados que celebre la Administración Pública.

También la sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2002 (JUR 2003, 69058) considera que ha de aplicarse el plazo de prescripción de la Ley General Presupuestaria, por entonces de 5 años (hoy 4 años) respecto de reclamaciones de abono por las diferencias entre la pensión reconocida y la pensión apagada, ya que tal plazo rige tanto a favor de la Administración como cuando la Administración reclama del particular, al ser el plazo aplicable genéricamente en materia de Derecho administrativo y por tanto válido para cuestiones de Clases Pasivas del Estado; y no el de 15 años del Código Civil de aplicación en el ámbito de las relaciones de derecho privado.

Asimismo, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Orense de 24 de septiembre de 2013 (JUR 310164), citando sentencias del Tribunal Supremo que siguen este mismo criterio de 5 años de la Ley General Presupuestaria en relación con facturas derivadas de un contrato de obras o mejor dicho trabajos encargados verbalmente. Aplica igualmente el plazo de 4 años de prescripción la sentencia del TSJ de Murcia de 26 de abril de 2012 (RJCA 346) en un caso de reclamaciones por la prestación de un contrato para el servicio de recogida domiciliaria de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria. Afirmando que ha de aplicarse la Ley General Presupuestaria y no el Código Civil por ser un criterio legal posterior el de aquella respecto de este. Igualmente sentencia del TSJ de Madrid de 26 de mayo de 2005 (RJCA 427).

La sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2004 (RJ 4023) aplica el plazo de 5 años del artículo 46 de la Ley General Presupuestaria, si bien este caso no aludía al supuesto habitual del transcurso de 5 años a partir del reconocimiento o liquidación de la deuda, ya que no se había producido este evento, sino desde la conclusión del servicio o prestación que hubiese dado al nacimiento de la obligación (es el otro apartado de mismo precepto legal citado en último lugar).

Respecto del abono de intereses de demora en materia de certificaciones de un contrato de obras rige el plazo de 4 años, para la sentencia del TSJ de Madrid de 14 de abril de 2010 (JUR 218199).

También (por la STS de 9 de mayo de 2013, RJ 3878) se estima que el plazo es de 4 años de prescripción de la Ley General Presupuestaria en un caso de solicitud de reembolso de garantías en concreto de los costes del aval prestado para suspender la ejecución de los créditos tributarios, si bien había interrupción de la prescripción ya que hubo una segunda solicitud de pago.

En efecto, si existe un plazo especial de prescripción no puede aplicarse el previsto en el artículo 1964 del Código Civil, tal como establece la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1994 (RJ 7401) cuando afirma que no procede aplicar el plazo de prescripción de 15 años del artículo 1964 del Código Civil a casos de **reversión** que tienen otro plazo desestimando la pretensión del Ayuntamiento recurrente en casación.

Y, por supuesto, el plazo de prescripción es 1 año y no 15 años cuando se trata de responsabilidades patrimoniales de la Administración (sentencia del TSJ de Asturias de 23 de enero de 2001, RJCA 273).

Al margen se situarían todos esos casos en los que judicialmente se ha expresado como plazo de prescripción el de 15 años por entender no aplicable el de 4 años de la LGP, pero intentar esto (para salvar un posible plazo de prescripción de 4 años transcurridos) es complicado porque hay otras muchas sentencias que aplican dicho término de 4 años de la LGP como ya nos consta. Citamos en este contexto la STS de 1 de abril de 1985 (RJ 1785) considera que el plazo de prescripción son 15 años previstos en el artículo 1964 del Código Civil en un asunto relativo a reclamaciones por pagos del consumo de electricidad por un contratista contra un Ayuntamiento, al ser una obligación personal.

VII. ASUNTOS EN QUE PUEDE PROCEDER LA APLICACIÓN DE 15 AÑOS DE PRESCRIPCIÓN (DEL ART. 1964 DEL CÓDIGO CIVIL) ENVEZ DEL PLAZO DE 4 AÑOS DE LA LGP O DE 1 AÑO DE LA LRJAP-PAC EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL; CIERTOS CASOS, RELACIONADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES DE LA ADMINISTRACIÓN O INACTIVIDAD O EJERCICIO DE POTESTADES DE OFICIO

Este criterio tiene interés al poder servir para intentar, en función de las posibles opciones que plantee el caso concreto, salvar el problema de la prescripción de 4 años de la LGP (art. 25), o incluso de 1 año de la LRJAP-PAC previsto para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Sin perjuicio, evidentemente, de los supuestos que directamente puedan beneficiarse de esta regla de prescripción de 15 años por ser directamente aplicable (art. 1964 del Código Civil), pese a que el arraigo de la regla de 4 años de prescripción de la LGP dificulta de forma extrema encontrar supuestos donde un parti-

cular pueda invocar un plazo diferente de este cuando le interese reclamar el adeudo de una cantidad frente a la Administración.

Una primera referencia que aplica el plazo de 15 años previsto para las acciones personales en el Código Civil es la sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de diciembre de 2013 (JT 2014, 260) rechazando la prescripción de los 4 años (de la LGT) en relación con la solicitud de devolución de ingresos indebidos, es decir, incluso en materia tributaria. Esta sentencia sirve de apoyo para cuando el interesado pretenda superar el obstáculo de los 4 años de la legislación tributaria o presupuestaria. Si bien, en este supuesto, existía una sentencia llamada a ser cumplida (que reforzaba la posibilidad de interpretar los 15 años de prescripción), se advierte una clara voluntad por parte del Tribunal de dejar sentado en general que, cuando se trate del ejercicio de potestades de oficio o de incumplimientos de obligaciones legales o de inactividades por parte de la Administración, no se puede cargar sobre el particular el reproche de haber permanecido inactivo y consiguiente prescripción, ya que es aquella quien está permaneciendo indebidamente inactiva sin ejercitar potestades de obligado cumplimiento. Para ello esta sentencia hace especial hincapié en preceptos que dejan manifestar esta ratio:

«f) Es sorprendente, a tal efecto, que el TEAC, en la declaración ahora debatida, omita toda consideración acerca de la naturaleza de las propias potestades de ejecución y del control de esta, desplazando en su integridad al beneficiario del derecho toda la carga de impulsar el procedimiento necesario para llevarla a término, hasta el punto de eludir toda referencia, incluso implícita, a su deber de oficio de garantizar la ejecución de lo definitivamente resuelto en favor del reclamante.

g) El artículo 66 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (RCL 2005, 1069 y 1378), por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, dice así: “1. Los actos resolutorios de los procedimientos de revisión serán ejecutados en sus propios términos, salvo que se hubiera acordado la suspensión de la ejecución del acto inicialmente impugnado y dicha suspensión se mantuviera en otras instancias”.

En tal enunciado es claramente perceptible que estamos ante una potestad de oficio, por parte del órgano de resolución, que impide por su propia índole apreciar la prescripción del derecho basada en la presunción de inactividad del interesado, en tanto no incumbe a este la carga de pedir de nuevo lo ya declarado en resolución favorable, ni activar periódicamente una ejecución como esta, sumamente sencilla, por lo que la prescripción extintiva, basada en la presunción iuris et de iure de renuncia a un derecho o de abandono de una acción debido a su falta de ejercicio, es incompatible, por su propia naturaleza, con el ejercicio de una potestad de oficio, claramente deducible de los términos del antedicho precepto, pues manteniéndose esta, no sería imputable al beneficiario del acto la inactividad de la Administración para ejecutarlo debidamente.

h) Cabe añadir a ello que el artículo 221 de la LGT de 2003, sobre “Procedimiento para la devolución de ingresos indebidos”, dispone que “1. El procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución

de ingresos indebidos se iniciará de oficio o a instancia del interesado, en los siguientes supuestos:

a) Cuando se haya producido una duplicidad en el pago de deudas tributarias o sanciones.

b) Cuando la cantidad pagada haya sido superior al importe a ingresar resultante de un acto administrativo o de una autoliquidación.

c) Cuando se hayan ingresado cantidades correspondientes a deudas o sanciones tributarias después de haber transcurrido los plazos de prescripción”.

Ello significa que aun cuando recondujéramos la acción ejercitada al terreno de la devolución de ingresos indebidos —prescindiendo por ello del dato crucial de que han sido ordenados en una resolución administrativa firme— seguiríamos estando ante una potestad de oficio, configuradora por lo tanto de un deber irrenunciable de la Administración de que esta no se puede zafar, y menos aún de un modo tan poco fundado jurídicamente como lo ha hecho, pues si esta está obligada indispensablemente a devolver de oficio los ingresos indebidamente recibidos, con mucha más razón aún habrá de observar el citado deber cuando está incluido en una resolución firme y consentida por la propia Administración. Reconocer lo contrario sería tanto como dejar en manos de aquella decidir si ejecuta o no las resoluciones de los Tribunales económico-administrativos, a menos que el interesado accione o se movilice para obtener la materialización efectiva de su derecho.

CUARTO.- Al margen de lo anterior, la contestación a la demanda no da respuesta a la tesis, alternativamente propuesta por la demandante, en el sentido de que, aun aceptando a efectos puramente dialécticos que rigiera en este caso este plazo cuatrienal del art. 66 LGT, propio de las devoluciones de ingresos indebidos, el período indicado no arrancaría desde la notificación al interesado de la resolución favorable, tal como se computa en los actos impugnados, sino desde su posterior firmeza, coincidente con el agotamiento del plazo de dos meses de impugnación jurisdiccional —que en el presente empezaría a correr el 3 de junio de 2006—, tesis que cabe compartir, máxime cuando viene avalada por un evidente acto propio de la Administración revisora, la resolución del propio TEAC de 9 de junio de 2009 en que tal cómputo se respalda a los mismos efectos, sin que dicho órgano haya dado explicación alguna sobre los motivos conducentes a separarse de su propia doctrina.

Frente a ello, podría dialécticamente objetarse que, puesto que la resolución era íntegramente estimatoria de la pretensión actora y, por ende, no susceptible de ejercicio de recurso judicial alguno por su parte, no era necesario esperar, a los efectos de configurar la *actio nata*, a ese transcurso de dos meses para la firmeza de la resolución y su condigna (sic.) ejecutividad, lo que afectaría al cómputo del plazo de cuatro años.

Sin embargo, esta Sala, aun negando la premisa mayor, esto es, la aplicabilidad del régimen de la prescripción de los artículos 66 y siguientes al caso concreto, pero admitiéndola a efectos dialécticos, también reputa más adecuado esperar a los dos meses siguientes a la notificación a efectos de firmeza y consiguiente arranque del cómputo prescriptivo —lo que permitiría concluir que la acción ejercitada lo habría sido antes del agotamiento de los

cuatro años—, pues de una parte, nada impedía a la Administración haber promovido, frente a la expresada resolución, un procedimiento de lesividad y una ulterior impugnación jurisdiccional, lo que se antoja difícilmente compatible con una posibilidad de ejecución el mismo día de la notificación del acto favorable. Pero es que, además, esa interpretación, que no es objetada en el escrito de contestación, podría conducir a la consecuencia absurda e indeseable de que quien obtuviera una resolución parcialmente favorable y, por tanto, mantuviera abierta la posibilidad de recurrir frente al acto, sería de mejor condición que aquel otro contribuyente que, como en el caso que nos ocupa, haya resultado victorioso en la reclamación económico-administrativa, tesis que, por conducir a una consecuencia absurda, debemos descartar.

Finalmente, la doctrina jurisprudencial, establecida por el Tribunal Supremo en las sentencias, entre otras, de 20 de septiembre de 2005 (RJ 2005, 8360) (recurso 1004/00) y de 18 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 8071) (recurso n.º 4915/08), permite considerar que existe entre los casos debatidos en ellas y el que nos ocupa una identidad de razón que nos lleva a establecer, como regla de aplicación jurídica, la necesidad de la analogía iuris, puesto que si la ley no prevé plazo especial de prescripción de la acción para reclamar el derecho ganado en sentencia firme y tampoco establece un plazo particular de la prescripción del derecho a la ejecución de lo ejecutoriamente resuelto ante la Administración —comprobado que el artículo 66 LGT se refiere a un caso distinto— es razonable considerar, de acuerdo con tales sentencias, que rige para la prescripción de los derechos inamovibles ganados por resolución firme el plazo general de 15 años establecido para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27).

Siendo ello así, resulta manifestamente improcedente considerar que es aplicable el plazo de cuatro años que rige para la prescripción del ejercicio de las potestades de la Administración o para reclamar frente a esta los derechos económicos a la devolución de lo indebidamente ingresado, toda vez que en el asunto que nos ocupa no se dirime el contenido y extinción de una potestad tributaria (como es el caso del art. 66 LGT), sino la potestad administrativa de revisión obligatoria, previo al agotamiento de la vía antecedente de la judicial, que no puede decaer ante la pasividad de una Administración obligada por la Constitución y las leyes a cumplir lo mandado en el fallo y, por ende, a afrontar las consecuencias negativas de su pasividad en hacerlo, siendo así que, en orden a la determinación del plazo de prescripción del derecho a obtener las cantidades reconocidas en sentencia —trasladable como hemos visto a los títulos ejecutivos administrativos basados en la firmeza de una resolución revisora—, la jurisprudencia administrativa se decanta por el general de las acciones personales, de 15 años, previsto en el artículo 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27), como hemos visto».

En esta línea, en las **sentencias que enjuician casos sobre inactividad** (del art. 29.2 de la LJCA) se encuentran alusiones a que, cuando existe un deber de ejecutar un acto firme (así, un pago), no cabe excepcionar la prescripción. En este sentido la STSJ de Extremadura de 16 de junio de 2006 (JUR 215366) afirma: «En consecuencia ni procede que la Sala condene a un

abono de cantidad distinta a la reconocida por la Administración ni permite admitir las alegaciones de esta en el sentido de estimar otras causas como la prescripción de la deuda, o caducidad del procedimiento puesto que ello sería dejar sin efecto un acto administrativo firme sin proceder a su revisión por el procedimiento legalmente establecido» (puede verse también la SAN de 27 de abril de 2006 JUR 169290).

El interés jurídico podrá estar en hacer ver que el supuesto no se relaciona con reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuyo plazo de prescripción es 1 año, debiendo regir entonces el plazo general de los 15 años que rige en defecto de otro plazo legalmente previsto.

En efecto, puede intentarse por los recurrentes hacer valer que el supuesto se refiere a un deber de realizar una prestación material por parte de una Administración inactiva que incumple una obligación legal. En definitiva, en todos estos casos, puede ser clave observar si la inactividad en efecto se imputa al particular que no ejerce su derecho a cobrar, o bien a la Administración que omite el cumplimiento de un deber.

Puede citarse la interesante STS de 7 de diciembre de 1999 (RJ 1729): «no existiendo plazo de prescripción en reclamación de entrega de instalaciones de riego en condiciones adecuadas, resulta aplicable el plazo general de prescripción de las acciones que señala el artículo 1964 del Código Civil para las que no tiene señalado plazo especial de prescripción». Las obligaciones legales calificadas como autónomas se rigen por los preceptos generales del Código Civil, ya que no existe plazo de prescripción establecido en la legislación agraria en relación con la obligación de entregar las instalaciones de riego en condiciones adecuadas; en el supuesto examinado la parte recurrente no ha demostrado la existencia de una relación contractual entre la Administración y la comunidad sino que al invocar el artículo 78 de la ley de reforma y desarrollo agrario y hacer referencia al encuadramiento de las obligaciones de la administración en el contexto del régimen de transición de obras para el riego contemplado en la legislación de dicha naturaleza reconoce implícitamente lo que la Junta de Andalucía afirma expresamente, a saber que la obligación de la Administración, de existir, constituye una obligación legal nacida exclusivamente de la ley; no cabe extender como pretende la Administración el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración a todo supuesto que no sea encuadrable en el régimen de contratos. «En algunas sentencias hemos apuntado ya como el régimen de la responsabilidad contractual se aproxima al que resulta aplicable a ciertas obligaciones impuestas o aceptadas por la Administración en virtud de un acto administrativo unilateral (por ejemplo en el caso de las concesiones) y hemos de añadir aquí ahora que en el mundo del Derecho administrativo tienen también cabida las obligaciones nacidas de la ley con carácter ajeno a la producción de hechos ilícitos, a la responsabilidad objetiva, o al enriquecimiento injusto, que no son otras que las obligaciones llamadas autónomas por la doctrina civilista, es decir, aquellas que surgen directamente, al margen de los supuestos citados, por hechos o situaciones regulados por la ley. Estas obligaciones sancionadas directamente por la ley se rigen por los preceptos de

aquella que las hubiera establecido y, en lo no previsto en la misma, por las disposiciones generales del Código Civil sobre obligaciones y contratos (art. 1090 del Código Civil). Este mandato lleva a excluirlas del régimen específico de la responsabilidad aquiliana y por ende del régimen propio de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por funcionamiento de los servicios públicos».

Esta doctrina es interesante porque insinúa que en materia de inactividad, respecto de potestades o deberes ejercitables de oficio, el plazo de los 4 años de la Ley General Presupuestaria sería inaplicable. En todo caso, en la sentencia de 7 de diciembre de 1999 no existía una relación contractual ni tampoco por ello una responsabilidad patrimonial, con lo que el plazo no podía ser ni 4 ni de un año respectivamente.

Por contrapartida, es obvio que rige el plazo de 1 año de prescripción para los casos que consisten finalmente en una acción de indemnización contra la Administración en aplicación del artículo 142 apartado 5 de la Ley 30/1992 (STS de 22 de octubre de 2010 RJ 7528).

En cuanto a la acción de retasación de la expropiación, señala la STS de 26 de septiembre de 2011 RJ 7219 que se trata de una acción de carácter personal, de modo que el plazo de prescripción para ejercitar el derecho a la retasación de la expropiación por parte del expropiado es el de quince años establecido en el artículo 1964 del Código Civil.

VIII. EN ESTE SENTIDO, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE 20 AÑOS PARA LOS DEPÓSITOS

El plazo de prescripción del derecho a solicitar a la Administración el cumplimiento de su obligación de pagar o devolver a un particular las sumas consignadas en la Caja General de Depósitos no son los cuatro años regulados actualmente por el artículo 25.1 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria, sino veinte años, plazo que inicialmente se establecía en el Reglamento de la Caja General de Depósitos de 19 de noviembre de 1929, que posteriormente se reguló en el artículo 29.2 de la Ley General Presupuestaria 11/1977 y de su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988 y que desde 2003 se recoge en el artículo 18.1 de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas: «Corresponden a la Administración General del Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la caja General de Depósitos (...) respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años».

Así, lo señala, por ejemplo, la STSJ de Madrid de 28 de septiembre de 2004 (JUR 300301) reproduciendo la STS de 11 de junio de 1996 (RJ 5152) respecto de la devolución de una fianza depositada en garantía de un contrato de obras, indicando expresamente que es improcedente aplicar el plazo de prescripción de la LGP o normas concordantes aplicables a la Administración

Local, pues estamos ante un supuesto que presupone no solo el reconocimiento del crédito sino la liquidación efectiva del mismo y por tanto ha de aplicarse el plazo de veinte años de esta ley especial; la STSJ de Madrid de 8 de abril de 2005 (JUR 209861) para el caso del depósito del justiprecio de una expropiación; la STS de 17 de septiembre de 2002 (RJ 9441), respecto del depósito de una fianza por unas obras, establece que dicho plazo de prescripción de veinte años comienza a computarse desde que se realiza o constituye el depósito y se puede interrumpir por actuaciones del interesado solicitando la devolución.

IX. AUSENCIA DE PLAZO DE PRESCRIPCIÓN EN CASOS DE VÍAS DE HECHO O DE NULIDADES

Es un criterio bien asentado en la jurisprudencia (primeramente nos fijaremos en la STS de 28 de noviembre de 1996, RJ 8172) que la acción para reclamar la iniciación del expediente expropiatorio por razón de la ocupación por vía de hecho de los terrenos sin expediente de expropiación no está sujeta a prescripción. Dicha sentencia de 28 de noviembre de 1996 cita por su parte la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1995 (RJ 3228).

Pero esta doctrina, además, no se aplica solo respecto del inicio del expediente expropiatorio sino también a casos en que directamente interese una reclamación de indemnizaciones por ocupación de hecho, tal como establece el Fundamento Jurídico Cuarto de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, de 24 de febrero de 2005 JUR 109152 citando otras sentencias del Tribunal Supremo que corroboran la ausencia de plazo de prescripción en estos supuestos entrándose a valorar los daños y perjuicios en la propia sentencia.

X. INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN

Evidentemente, estamos ante un tema central, que da lugar a numerosos pronunciamientos por parte de los tribunales de justicia, en torno al artículo 66.1 de la LGT.

La STS de 4 noviembre 2009 (RJ 2010, 1256) **es un ejemplo del criterio de que, recurriendo, se evita la prescripción**. Este fallo reacciona contra la sentencia de instancia y el abogado del Estado, que entendían que había transcurrido el plazo de 5 años de prescripción de la LGP desde que se reconoció el cobro sin que supusiera interrupción el hecho de haber interpuesto los recursos pertinentes para intentar aumentar la cifra reconocida:

«Casada la sentencia de instancia, nos corresponde resolver lo que proceda dentro de los términos en que se plantea el debate procesal. Según ya

hemos expuesto, la única cuestión objeto de litigio era la de determinar si, reconocido el derecho a la indemnización por un acto administrativo de 6 de junio de 1994, la interposición de determinados recursos contra dicho acto (inicialmente administrativo, luego contencioso-administrativo y finalmente de casación), a fin de que se aumentase la cuantía indemnizatoria, interrumpía el cómputo de la prescripción extintiva de la deuda.

Tras el reconocimiento de la indemnización (6 de junio de 1994) la interposición de aquellos recursos no fue obstáculo para que la Delegación de Economía y Hacienda de Canarias (Las Palmas) emitiera la orden de pago (25 de agosto de 1995) poniendo a disposición de la interesada un principal reconocido de 84.981.403 pesetas. Cinco años y varios meses más tarde (18 de enero de 2001) aquella Delegación declaró prescrita la obligación de la Hacienda Pública en relación con dicha cantidad, acto que no consta fuera notificado a la acreedora de la deuda.

La señora Benita esperó hasta la resolución final de sus recursos jurisdiccionales contra el acto inicial, lo que no tuvo lugar sino con la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2003. Una vez dictada ésta, el 7 de julio de 2003 requirió el cobro de la cantidad liquidada más sus intereses.

Siendo ello así, ha de estimarse interrumpida la prescripción quinquenal para exigir el pago de las obligaciones reconocidas por la Hacienda Pública a favor de la recurrente. El ejercicio de acciones ante los tribunales constituye causa de interrupción de la prescripción conforme al artículo 1973 del Código Civil (LEG 1889, 27), al que se remitía el artículo 46.2 de la Ley General Presupuestaria vigente en las fechas de autos. La interposición de un recurso contencioso-administrativo por quien es acreedor legítimo de la cantidad objeto de pago hace saber al deudor (en este caso la Hacienda Pública) su disconformidad con aquella, teniendo desde ese mismo momento el efecto interruptivo del plazo de prescripción.

No ha existido en el caso de autos abandono, olvido, pasividad o aquiescencia tácita del deudor a que el transcurso de los (entonces) cinco años preceptivos haga decaer, por prescripción, su derecho al cobro de la indemnización acordada; por el contrario, ha intentado con los medios jurídicos a su alcance, mediante la correspondiente reclamación, cobrar la cantidad que juzgaba le era debida. Y esta actuación es la que, conforme a los preceptos legales citados, interrumpe el curso de la prescripción extintiva de la deuda.

SEXTO.- Los argumentos que la Administración del Estado opone a esta conclusión no son convincentes. A) Aduce en primer lugar que “el hecho de promover recurso contencioso-administrativo por no haberse atendido en su cuantía total la pretensión de indemnización formulada por D.^a Benita no impedía que esta cobrara el importe citado [...]” y que “en el supuesto de que por vía judicial se hubiese incrementado la cantidad inicialmente asignada, se habría abonado a la Sra. Benita la diferencia de indemnización reconocida judicialmente”. Añade que si dicha señora “estimase que el cobro de la cantidad asignada pudiera perjudicar a su pretensión ejercitada judicialmente, podía haber utilizado el mecanismo de reserva de derechos, no obstante el cobro”³.

³ Añade esta STS de 4 de noviembre de 2009: «Siendo cierto que la acreedora pudo, en efecto, recibir la cantidad que se le ofrecía sin renunciar por ello a su incremento, a modo de anticipo de la liquida-

Por su parte, la sentencia de la AN de 12 de noviembre de 1996 (JT 1996, 1568) es muy ilustrativa acerca de qué escritos consiguen interrumpir la prescripción y cuáles no (en un litigio, el juzgado por esta sentencia, relativo a una reclamación de un particular discutiendo las cantidades procedentes para la determinación de la deuda tributaria):

«(...) Se presentó escrito de alegaciones el día 23 de enero de 1986 y sin ningún otro trámite ni actuación que no fuera sino la relativa a la pre-

ción final si tenía éxito en sus pretensiones, también lo es que nada le impedía esperar al resultado de su acción procesal. El rechazo a lo que consideraba un pago parcial de la deuda (pues a su entender la indemnización debía ser más elevada) se tradujo en una acción de reclamación tan legítima como lo hubiera sido el cobro parcial con reserva de esas mismas acciones. Y ello tanto por aplicación de la doctrina general en esta materia, esto es, de las reglas del Código Civil sobre el cumplimiento de las obligaciones, como por aplicación analógica de lo dispuesto en la Ley reguladora de las expropiaciones forzosas.

En cuanto a las primeras, el acreedor no puede ser compelido a recibir parcialmente las prestaciones en que consista la obligación (art. 1169 del Código Civil). Puede, por lo tanto, ejercer las acciones que considere pertinentes para reclamar lo que considere le es debido, sin aceptar el pago parcial, con el efecto interruptivo de la prescripción que es inherente a la reclamación judicial de la deuda.

En cuanto a la aplicación analógica de los preceptos expropiatorios, es cierto que el mecanismo de anticipos a cuenta de las futuras indemnizaciones instaurado por la Ley 19/1990 no trae causa de la inexistente responsabilidad patrimonial de la Administración española ni esta se ha subrogado propiamente en el pago del justiprecio de las "expropiaciones" llevadas a cabo por el Gobierno cubano [véanse, por todas, las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003 (RJ 2003, 9581)]. Pero también lo es que el sistema de pagos anticipados de la Ley 19/1990 se aproxima a, aunque no se identifique con, un mecanismo de compensación de expropiaciones o confiscaciones realmente producidas, mecanismo al que por analogía pueden aplicarse determinados preceptos recogidos en nuestra legislación expropiatoria, en defecto de un régimen singular que sobre esta materia hubiera establecido la Ley 19/1990.

Desde este punto de vista analógico hemos de recordar que el artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (RCL 1954, 1848) contempla tanto la posibilidad de que el expropiado rehúse recibir el precio (lo que determina la correlativa obligación de consignarlo por parte de la Administración) como la circunstancia de que "exista litigio o recurso pendiente", en cuyo caso el expropiado tendrá derecho a que se le entregue hasta el límite en que exista conformidad entre aquel y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio. Se trata, pues, de una facultad del expropiado pero no de una obligación de recibir el pago que considere parcial.

Es la Administración (art. 50.1 de la citada Ley) la que debe consignar en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente, la cantidad que sea objeto de discordia, cuando el expropiado rehúse recibir el precio o cuando existiere cualquier litigio o recurso pendiente. Consignación que en este caso no consta se haya producido, pese a conocer el Ministerio de Economía y Hacienda la disconformidad del afectado y la existencia del litigio contra la fijación de la indemnización acordada.

Ninguna disposición legal obligaba, pues, a que la señora Benita recibiera parte de lo pretendido, siendo legítima la impugnación global del acto liquidatorio ante los tribunales, ejercicio de su derecho a la tutela judicial al que no puede anudarse un efecto perjudicial o restrictivo de su situación jurídica.

B) Sostiene igualmente el Ministerio de Economía y Hacienda que "D.^a Benita no ha reclamado dentro de los cinco años, a contar desde la fecha de notificación de reconocimiento o liquidación, la cantidad asignada por la Comisión Interministerial Liquidadora [...] sino que ha reclamado judicialmente, no la obligación reconocida y liquidada por el importe citado, sino una mayor cuantía de dicha obligación correspondiente a la valoración o estimación económica de la Compañía 'Pantalón X, S.A.', pretensión que ha sido desestimada en vía judicial". Concluye afirmando que "la acción ejercitada ante los tribunales no se dirige a obtener el reconocimiento de la obligación, en la cuantía ya admitida por la Administración, sino un mayor importe".

La alegación tampoco es válida para suprimir simplemente el pago de lo que se reconoce como deuda. La reclamación inicial se dirigía, según ya hemos afirmado, contra el acto en su conjunto y su presentación en vía judicial interrumpía la prescripción extintiva del cobro de la entera deuda, tanto de aquella parte en la que había conformidad como de la parte en que había discordia».

sentación en fecha 9 de octubre de 1986 de un escrito en el que se señalaba una Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central que se creía aplicable al tema planteado y en cuyo suplico, en concreto, textualmente se decía: *“Se tenga por recibido el presente escrito y en méritos de la legislación citada por encontrarse el expediente en curso y no constituir ningún elemento nuevo al tema salvo el señalar jurisprudencia aplicable al tema debatido, se incorpore al expediente a los efectos pertinentes”*, escrito en el que únicamente consta el sello de entrada en la Delegación de Hacienda de L. y sin que conste en ningún momento que el órgano económico-administrativo hubiera proveído en relación al mismo, el Tribunal Económico-Administrativo Provincial dictó Resolución el día 28 febrero 1990, resolución que no fue notificada hasta el 29 de enero de 1991.

(...) La interrupción tuvo nuevamente lugar mediante la presentación de alegaciones, según ya decíamos, el día 23 de enero de 1986 y, no habiéndose practicado prueba en el expediente de reclamación, la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo de 28 febrero de 1990 fue notificada a la hoy actora en fecha 29 de enero de 1991.

Pues bien, en el lapso de tiempo comprendido entre el día 23 de enero de 1986 y 29 de enero de 1991 transcurrió un período de cinco años y 6 días; por ello deviene aquí cuestión fundamental la relativa a determinar si el escrito presentado por la hoy actora el día 9 de octubre de 1986 ante la Delegación de Hacienda y dirigido al Tribunal Económico-Administrativo tenía, o no, virtualidad interruptiva de la prescripción; ya que de la respuesta en un sentido o en otro a tal interrogante dependerá el que no haya existido prescripción, como sostiene la Administración (considerando que tuvo tal virtualidad interruptiva) o, por el contrario, que sí exista prescripción, como por la demandante se aduce (caso de extender que no tuvo aquella virtualidad).

CUARTO.- El Tribunal Supremo interpretando el art. 66.1, apartados b) y c), de la Ley General Tributaria tiene declarado que *“no cualquier acto tendrá la eficacia interruptiva que en dicho precepto se indica sino solo los tendencialmente ordenados a iniciar o proseguir los respectivos procedimientos administrativos o que, sin responder meramente a la finalidad de interrumpir la prescripción contribuyan efectivamente a la liquidación, recaudación o imposición de sanción en el marco del impuesto controvertido”* (de la Sentencia de 6 noviembre 1993 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo [RJ 1993, 8418]).

Ahora bien, en la aplicación concreta de tal doctrina, existen pronunciamientos ciertamente de diverso signo, fundamentalmente en orden a considerar determinadas conductas del sujeto pasivo como interruptivas o no de la prescripción. Así, el Tribunal Supremo considera interruptiva de la prescripción una actuación como la entrega por el representante legal de una empresa a la Inspección de Tributos de los planes y mediciones de las distintas plantas del inmueble donde se ubicaba, porque tales planes y mediciones eran *“determinantes... de la fijación definitiva de la superficie gravable o de la base imponible del impuesto”* (STS 6 de octubre de 1995 [RJ 1995, 7409]); también la presentación de un escrito en el que, pese a no

haberse recibido comunicación previa de la Administración Tributaria sobre el impuesto en cuestión, se pide la compensación de su importe con las cantidades satisfechas por otros conceptos a fin de obtener una nueva y muy inferior liquidación, lo que, a juicio del Tribunal Supremo, “revela... la voluntad de asumir la condición de sujeto pasivo aunque sea para cuestionar la cuantía del gravamen” (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1994 [RJ 1994, 1349]); de igual manera, la formulación de reclamaciones en distintas fechas produce el efecto interruptivo de la prescripción, a juicio también del Alto Tribunal, “conforme al artículo 66.1 a) y b) de la Ley General Tributaria, especialmente de acuerdo con el último apartado señalado” (STS 30 mayo 1995 [RJ 1995, 3705]).

Por el contrario, el propio Tribunal Supremo considera que no interrumpen la prescripción ni una actuación del sujeto pasivo por la que se presenta una escritura de compraventa “pues no se refiere su presentación más que al pago de un impuesto distinto al que se trata en el recurso, y al deseo de lograr la inscripción en el Registro de la Propiedad y ante un órgano distinto del Ayuntamiento (que en el caso de autos era la Administración Tributaria), y por ello, no concurre el requisito del reconocimiento a que se refiere el art. 66 de la Ley General Tributaria” (STS 6 noviembre 1993); tampoco, según el propio Tribunal Supremo, la presentación de la declaración y el balance para disfrutar de una exención tributaria, puesto que “interrumpiendo la prescripción, con arreglo al art. 66.1, c) cualquier actuación del sujeto pasivo conducente al pago o liquidación de la deuda... condición que en ningún caso puede ser atribuida a la presentación de un balance y declaraciones que precisamente están realizadas al amparo de una exención tributaria vigente en aquel momento” (STS 24 febrero 1995 [RJ 1995, 1378]).

Pero es más, el Tribunal Supremo, pese a lo dispuesto en el art. 66.1.b) LGT, y de modo aparentemente contradictorio con la antecitada Sentencia de 30 de mayo de 1995, llega a decir que “*la simple interposición de la reclamación no pudo interrumpir el plazo de prescripción al no haberse concedido la posibilidad de formular alegaciones y proponer la prueba*” (STS de 29 de septiembre de 1995 [RJ 1995, 6571])⁴.

⁴ Añade esta SAN de 12 de noviembre de 1996: «QUINTO.- El escrito cuya virtualidad interruptiva de la prescripción se discute no constituye, desde luego, ni un escrito de alegaciones a que se refiere el art. 95 del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas aprobado por Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto (RCL 1981, 2126, 2471 y ApNDL 8295) (pues tal escrito fue el que la hoy actora había presentado anteriormente, el día 23 de enero de 1986 en el plazo al efecto concedido por el Tribunal Económico-Administrativo), ni respondía a cumplimiento de trámite alguno de dicho procedimiento regulado en los arts. 92 y ss. del indicado Reglamento ni, finalmente, hagámoslo también notar, sobre el mismo recayó providencia alguna del órgano económico-administrativo, ya fuera para incorporarlo al expediente de la reclamación en curso —sean cuales fueren los efectos que se hubiere podido dar a una tal incorporación— ya fuera para denegar dicha incorporación, o simplemente tenerlo por no presentado.

Por otra parte, y ya desde el punto de vista sustantivo o material, tampoco puede decirse, en rigor, que contuviera alegaciones, ya que, tal y como se infiere de la lectura del suplico del escrito en cuestión, mediante el mismo la hoy actora se limitó a solicitar que se considerase una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central que se acompañaba y que se entendía aplicable a la resolución de la meritada reclamación.

A la inversa, interesa observar qué actos de la Administración pueden o no interrumpir el plazo de prescripción, más allá del cual decae el derecho de la Administración a la reclamación por esta pretendida. El interés está en observar si la notificación es nula (en cuyo caso no puede interrumpir la prescripción) o válida o incluso anulable, en cuyo caso sí se interrumpe, según determina la STSJ de Murcia de 17 de abril de 1998 (JT 531): se enfrenta con un recurso de un particular contra una liquidación complementaria hecha por la Administración tras una comprobación de valores al no estar de acuerdo con la valoración presentada por aquel. Se plantea en este caso si ha prescrito la acción de la Administración para determinar la deuda tributaria por haber transcurrido cuando notificó a la interesada la comprobación de valores (el 30 de junio de 1994) el plazo de 5 años establecido por el art. 64

Resulta, pues, claro que bajo ningún concepto nos hallamos ante la presentación de un documento que, de nuevo en palabras del Tribunal Supremo, “sin responder meramente a la finalidad de interrumpir la prescripción, contribuya efectivamente a la liquidación (y, por supuesto, mucho menos, a la recaudación o imposición de sanción) en el marco del impuesto controvertido”, por lo que no resulta de aplicación aquí el criterio expresado por el propio Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia de 6 de octubre de 1995, toda vez que en el caso por aquella resuelto el documento presentado contribuía efectivamente a la liquidación del impuesto controvertido.

Tampoco, al no responder a trámite alguno del procedimiento económico-administrativo, puede sostenerse que esté “tendencialmente ordenado a iniciar o proseguir los respectivos procedimientos administrativos” que, según la doctrina del Tribunal Supremo, es el otro tipo de actos del reclamante al que puede serle otorgado los efectos interruptivos de la prescripción, máxime si se tiene en cuenta que, más que propiamente alegar, la hoy actora se limitó a acompañar una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central que entendía favorable a su pretensión anulatoria, pero, en todo caso, sin aportar ni añadir nada nuevo a las alegaciones que en su día había formulado; así no resulta, pues, aplicable aquel otro criterio sostenido por el Tribunal Supremo en la ya citada Sentencia de 30 de mayo de 1995, pues en el caso en aquella contemplado los documentos presentados constituían efectivamente otras tantas reclamaciones.

Ni tan siquiera, al no haberse pronunciado sobre el escrito en cuestión el Tribunal Económico-Administrativo encargado de resolver la reclamación que ante él pendía, puede decirse que tenga virtualidad interruptiva de la prescripción, cuando para un escrito de mucha mayor trascendencia, como es el de la interposición de la reclamación, según el Tribunal Supremo y como hemos visto, no interrumpe la prescripción cuando no se ha pronunciado el órgano económico-administrativo concediendo la posibilidad de formular alegaciones y proponer prueba (STS 29 de septiembre de 1995), ni, por supuesto, revela voluntad alguna —sino más bien justamente todo lo contrario— de asumir la condición de sujeto pasivo, elemento intencional determinante también de la interrupción de la prescripción a tenor de la Sentencia de 9 de febrero de 1994 (RJ 1994, 1349) del Tribunal Supremo.

Concluyendo, el contenido mismo del escrito presentado por la hoy recurrente el día 9 de octubre de 1986 así como el momento procedimental en que se presentó, unido a la total y absoluta inactividad en relación con el mismo del órgano económico-administrativo ante el que fue presentado, impiden a esta Sala apreciar que la presentación de tal escrito interrumpió el plazo de prescripción y, en su consecuencia, a tenor de lo ya expuesto, tal prescripción en este caso ha de entenderse consumada.

Sin que, por lo demás, a estos efectos la suspensión de la ejecución de la liquidación, como también tiene establecido el Tribunal Supremo (por todas, STS 24 de octubre de 1994 [RJ 1994, 7587]) afecte al plazo de prescripción, contrariamente a lo que se alega por el abogado del Estado, pues como se dice en la sentencia que se acaba de citar “perteneciendo a la esfera de las facultades del Tribunal Económico revisar el acto antes de que se consume el plazo de prescripción, atentaría al principio de la seguridad jurídica que garantiza la Constitución (art. 9.º.3 [RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875]), y que constituye el fundamento de esta modalidad de adquisición o pérdida de los derechos, conceder al proceder de una de las partes la existencia o inexistencia de prescripción”.

SEXTO.- De todo lo expuesto deriva la procedencia de estimar el recurso con la paralela anulación del acuerdo impugnado así como de las liquidaciones que le sirvieron de precedente al estar prescrita la acción de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas».

LGT (RCL 1963/2490 y NDL 15243). Entiende la actora que la liquidación girada por la dependencia de gestión anulada no interrumpe la prescripción [art. 66.1), a) LGT], ya que lo que es nulo de pleno derecho, ningún efecto produce y no puede ser objeto de convalidación. Afirma que pretender lo contrario supondría vulnerar el principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución, ya que le bastaría a la Administración con notificar un acto, por nulo que éste fuese, para interrumpir el plazo de prescripción, prolongando su derecho a determinar la deuda tributaria indefinidamente.

«TERCERO.- No cabe entender prescrita la acción de la Administración para determinar la deuda tributaria, ya que el plazo de 5 años establecido por el artículo 64 LGT hay que entenderlo interrumpido por varias actuaciones tanto del recurrente, como de la Administración, con virtualidad suficiente para interrumpir la prescripción con arreglo a lo dispuesto en el art. 66.1, a) y b) LGT.

Así, si el plazo de prescripción de 5 años empezó a contarse el día en que finalizó el plazo reglamentario (30 días hábiles) para presentar la correspondiente declaración (según el art. 65.2 LGT, en relación con el art. 68 del Reglamento regulador de este impuesto de 29 de diciembre de 1981 [RCL 1981/2532, 2931; RCL 1982/29 y ApNDL 7171]) y en este caso el 15 de febrero de 1988 en que el interesado presentó la autoliquidación (después de transcurrir dicho plazo). Posteriormente la prescripción se interrumpió el día en que la administración notificó al interesado el 2 de septiembre de 1992 la liquidación complementaria de fecha 23 de julio de 1992, así como el 18 de septiembre de 1992 cuando éste interpuso contra la misma el recurso de reposición. Por consiguiente al producirse el 30 de junio de 1994 la notificación de la comprobación de valores no había transcurrido el plazo de 5 años referido.

Es cierto que la jurisprudencia (SSTS 3.ª, Sección 2.ª de 13 de abril de 1992 [RJ 1992/3292], 7 de julio de 1995 [RJ 1995/5800], 7 de junio de 1996 [RJ 1996/4941] y 8 de marzo de 1997 [RJ 1997/2955]) ha señalado que no puede interrumpir la prescripción una notificación inválida e ineficaz, por no adecuarse a los condicionantes que, para su plena virtualidad, se exigían en los antiguos arts. 80 LPA (RCL 1958/1258, 1469, 1504; RCL 1959/585 y NDL 24708) y 271.1 D. 1653/1964, de 14 de mayo (RCL 1964/1225, 1471 y NDL 7939) (Reglamento de los Servicios de Correos), en supuestos en los que el interesado no había tenido conocimiento del acto notificado. Sin embargo en el presente caso, no se da este supuesto, pues las notificaciones fueron válidas y eficaces y el interesado tuvo conocimiento de todas las actuaciones. Lo único sucedido es que la liquidación complementaria fue anulada por la Dirección General de Tributos de la Comunidad Autónoma al estimar el recurso de reposición interpuesto por el interesado, lo cual no significa que tales actuaciones de liquidación y recurso no tengan virtualidad suficiente para determinar la interrupción de la prescripción, pues aparte de que la anulación no se produjo por causas de nulidad de pleno derecho (enumeradas en los arts. 153 LGT y 62 Ley 30/1992 [RCL 1992/2512, 2775 y RCL 1993/246]) que tenga efectos “ex tunc”, sino de anulabilidad (art. 63 de la Ley 30/1992), al producirse por

la existencia de un defecto de forma de carácter procedimental consisten en no haberse notificado al interesado la nueva valoración dada a la vivienda en el expediente de comprobación de valores, el art. 66.1, a) y b) LGT señala que produce la interrupción de la prescripción, sin hacer distinción alguna al respecto, cualquier acción administrativa realizada con conocimiento formal del sujeto pasivo, conducente al reconocimiento, regulación, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación y recaudación del impuesto devengado por cada hecho imponible, así como la interposición de reclamaciones o recursos de cualquier clase. Y ello teniendo en cuenta que en el presente caso, es evidente que la liquidación anulada tenía por objeto, una vez realizada la comprobación de valores, determinar la deuda tributaria y que por lo tanto, no era un pretexto para interrumpir la prescripción, practicado poco antes de transcurrir el plazo, supuesto en el que según la jurisprudencia tal actuación no sería suficiente para interrumpir la prescripción, por no tener la finalidad que exige la Ley para ello (STS 25 de junio de 1987 [RJ 1987, 4925], entre otras).

Ninguna norma, ni tampoco el art. 66 LGT, exige que los actos que interrumpen la prescripción tengan que ser notificados al interesado para que tengan dicha eficacia. El art. 31.3 RGI (RCL 1986/1537, 2513 y 3058) se limita a facultar al órgano actuante para interrumpir las actuaciones inspectoras en los casos que señala, supuesto en el que lo debe hacer constar así en el expediente, comunicándoselo al sujeto pasivo. Ninguna relación tiene por tanto lo dispuesto en dicho precepto con el caso aquí estudiado en que el órgano de gestión de la comunidad autónoma se limitó a incoar un expediente de comprobación de valores por estar en desacuerdo con la base imponible tomada en cuenta por el actor en su autoliquidación y giró a continuación la liquidación complementaria correspondiente, sin llevar a cabo ninguna actuación inspectora»⁵.

Asimismo, la STSJ de Murcia de 8 de abril de 1998 (JT 530) entiende que no ha prescrito la liquidación, ya que la notificación no fue nula de pleno derecho, sino válida y eficaz (igualmente, STSJ de Murcia de 4 de marzo de 1998 JT 342).

Y como la notificación edictal es ineficaz el acto notificado no consigue interrumpir la prescripción, con lo cual se confirma la existencia de prescripción a la hora de exigir la liquidación por la Administración en concep-

⁵ Añade esta sentencia «Por último cabe señalar que la tesis mantenida por el TEARM y por esta Sala no vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE [RCL 1978/2836 y ApNDL 2875]), entendido como una suma de certeza (certeza en la regla de derecho aplicable), legalidad y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad (prohibición de fórmulas proclives a la arbitrariedad). Y ello porque, como decíamos, en este caso la liquidación fue anulada por la existencia de un defecto formal, ajeno a la misma, de tipo procedimental, y no por un vicio inherente a la misma de los que dan lugar a la nulidad de pleno derecho (enumerados en el art. 153 LGT). Por consiguiente como cualquier acto anulable puede ser convalidada y produce el efecto de interrumpir el plazo de prescripción. Su anulabilidad no produce efectos “*ex tunc*”, como alega el recurrente, sino “*ex nunc*”, lo cual no quiere decir que la Administración tenga la posibilidad de interrumpir la prescripción dictando cualquier acto anulable; para ello es necesario que dicho acto tenga las finalidades establecidas por el art. 66 LGT, y que, como ha señalado la jurisprudencia, no sea un simple pretexto para interrumpir la prescripción. Hay que tener en cuenta, por otro lado, que la interrupción de la prescripción, no solamente la ha ocasionado en este caso la citada liquidación sino también el recurso de reposición interpuesto contra la misma por el interesado».

to de impuesto sobre el Valor Añadido (en la STSJ de Madrid de 16 de julio de 2008 JT 1031; y por ser correcta la notificación edictal en el caso de la STSJ del País Vasco de 17 de marzo de 2000 JUR 233290, la prescripción se ha interrumpido y no existe prescripción siendo procedente el pago).

Similar ocurre con la STSJ de Andalucía (Granada) de 2 de marzo de 1998 en un caso estimándose que la solicitud de cédula de calificación provisional de Vivienda de Protección Oficial no interrumpía el plazo de prescripción, con lo cual estaba prescrita la exigencia de pago de deudas tributarias por dos liquidaciones complementarias por el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos. Tampoco interrumpe la prescripción una actuación perteneciente a la fase de ejecución del procedimiento de devolución (STSJ de Baleares de 30 de septiembre de 1997 JT 1072).

O con la STSJ de Murcia de 24 de febrero de 1998 (JT 288) en tanto en cuanto la notificación se había realizado a una persona distinta del interesado, con lo cual no había interrupción de la prescripción (similar en la STSJ de Murcia de 26 de enero de 1998 JT 45 y la STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 13 de junio de 1997 JT 731).

Cuando se producen hechos que interrumpen la prescripción, a efectos de detectar esta ilustra el criterio de que existan intervalos de tiempo superiores al plazo de prescripción (4 años), según la SAN de 3 de junio de 1997 JT 641, considerando interrumpida la prescripción por la notificación de la comprobación de valores aun cuando posteriormente fuera anulada. Sin embargo, la STSJ de Cataluña de 10 de julio de 1997 (JT 884) establece que no interrumpe la prescripción una notificación de una comprobación de valores declarada posteriormente nula por falta de motivación.

La STS de 31 de octubre de 2012 (RJ 10526) establece que cuando no se notifica o no constan en el expediente las notificaciones o no son correctas el plazo no se interrumpe.

Según la sentencia el Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2006 RJ 10061 «cabe señalar que no puede compartirse la tesis de la parte recurrente sobre el evento al efecto interruptivo de la prescripción por las posteriores vicisitudes en la ejecución y liquidación del contrato de obra dada la sustantividad de la deuda liquidada provisionalmente vino necesitada de ulteriores complementos ni declaraciones para desplegar sus efectos obligacionales para las partes del contrato».

Para la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 30 de junio de 2005 (JUR 2007/6804) el plazo de prescripción es de 5 años desde el pago del justiprecio en un caso de reconocimiento de deuda por parte de la Administración pero existiendo interrupción de la prescripción porque hubo actos de la Administración de **reconocimiento de la deuda** susceptibles de interrumpir la prescripción.

«El acudir a un orden jurisdiccional inapropiado (Civil) produce efectos interruptivos de la prescripción para el ejercicio de la acción ante la jurisdicción competente (contencioso-administrativa), máxime cuando la Administración no ha dado respuesta expresa a la reclamación previa» (STSJ Canarias, Las Palmas, de 24 de julio de 1998; Ref. EC: 305/2000).

XI. PLAZO DE 15 AÑOS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Respecto del plazo para instar un derecho reconocido en una sentencia la STS de 18 de noviembre de 2009 (RJ 8071) establece el plazo de 15 años, «en definitiva, ante el régimen especial de la ejecución de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa y en el que el obligado al cumplimiento de las sentencias y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil a contar desde la firmeza de la sentencia tal como previene el artículo 1971 del mismo, sin que pueda afectar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo por tanto el plazo quinquenal de caducidad que para interponer la demanda ejecutiva prevé el artículo 518 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil aunque sea computado desde la entrada en vigor de esta Ley».

Igualmente, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 10 de enero de 2013, citando numerosas sentencias del Tribunal Supremo, afirma que al menos a partir de la sentencia del TS de 18 de noviembre de 2009 «los pronunciamientos son unánimes en el sentido indicado», es decir, «en definitiva, ante el régimen especial la ejecución de sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en el que el obligado cumplimiento de las sentencias no es un particular sino una Administración pública que sirve con objetividad los intereses generales con sometimiento a la ley resulta obligado seguir manteniendo la clásica doctrina de esta sala de creación para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil a contar desde la firmeza de la sentencia».

La SAN de 5 de diciembre de 2012 (n.º de recurso 1819/1999) en relación con un supuesto de devolución de un ingreso indebido rechaza en el FJ 3.º las alegaciones del abogado del Estado y descarta en consecuencia el plazo de 4 años de la LGP y el de 5 años del artículo 518 de la LEC, afirmando el de 15 años procedente para las ejecuciones de sentencias, «tal como declara la STS de 27/01/10, en la que se dice «la ejecución de las sentencias de este orden jurisdiccional contencioso-administrativo se inicia de oficio mediante la comunicación que de modo necesario ha de hacer el juzgado o tribunal al órgano administrativo que hubiera realizado la actividad objeto del recurso a fin de que, entre otros extremos, lleve a puro y debido efecto la sentencia y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en su fallo (art. 104.1 de la LJCA).Y se desenvuelve después en el modo y forma que prescriben los artículos siguientes, con la previsión, incluida en el 109.1, de que los incidentes que regula pueden promoverse mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia. Normas específicas que hacen inaplicable en este orden jurisdiccional contencioso-administrativo el plazo quinquenal de caducidad previsto en aquel artículo 518 de la LEC. *La*

cuestión queda resuelta de manera clara, entre otras, en STS de 4 de diciembre de 2009, en la que se afirma que para la acción de ejecución rige el plazo general de prescripción de 15 años para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción (ex art. 1964 del Código Civil).

Asimismo, para la STS de 4 de diciembre de 2009 (n.º de recurso 1396/2008):

«En definitiva, no puede impedirse la prosecución de la ejecución mediante un archivo basado en el acuerdo alcanzado con una de las partes ejecutantes, mientras no conste alguna de las siguientes circunstancias. En primer lugar, la completa ejecución de la sentencia firme que demanda el artículo 24.1 de la CE. En segundo lugar, se haya declarado la imposibilidad legal o material de su ejecución (art. 105.2 de la LJCA). *En tercer lugar, se haya rebasado el plazo de la acción de ejecución, respecto del que rige el plazo general de prescripción de quince años para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción [art. 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27)]*»⁶.

En virtud de la **STS de 17 de diciembre** de 2010 (RJ 2011, 709):

«CUARTO.- La solución a la cuestión que se suscita en casación, en orden a la infracción del artículo 105 de la LJCA (RCL 1998, 1741) y la indebida aplicación del artículo 518 de la LEC (RCL 2000, 34, 962 y RCL 2001, 1892), se encuentra en la jurisprudencia de esta Sala Tercera, y a ella hemos de remitirnos por razones de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley.

Así es, tradicionalmente venimos declarando que la acción para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia judicial firme está sujeta al plazo general de prescripción de quince años establecido en el artículo 1964 del Código Civil (LEG 1889, 27), según dispone el artículo 1971 del mismo. De modo que no resulta de aplicación el plazo de caducidad de cinco años previsto en el artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para interponer la demanda ejecutiva.

Resulta obligado, por tanto, citar las sentencias que recientemente se han pronunciado en el sentido apuntado. Es el caso de la Sentencia de esta Sala de 18 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 8071) (recurso de casación n.º 4915/2008), que declara que “En definitiva, ante el régimen especial de la ejecución de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en el que el obligado al cumplimiento de las sentencias no es un particular, sino una Administración Pública, que sirve con objetividad los intereses genera-

⁶ Añade esta sentencia: «SEXTO.- En este sentido hemos declarado en Sentencia de 7 de junio de 2005 (recurso de casación n.º 2492/2003 (RJ 2005, 5244)) que «el apartamiento (que no desistimiento, en el sentido técnico-jurídico que a este término ha de ser dado) del proceso de ejecución de quienes hasta entonces lo habían instado, no comporta como consecuencia necesaria la terminación y archivo de tal proceso o fase ejecutiva, sino su pendencia hasta que concluya el plazo hábil en que la ejecución pueda aún ser ordenada. Es así por la circunstancia misma de la atribución de legitimación activa en el proceso de ejecución no solo a las partes, sino también a las personas afectadas, con inclusión de todas las que efectivamente puedan serlo y sin limitación a las que con anterioridad hubieran podido comparecer como tales». A tenor de cuánto hemos expuesto, procede declarar que ha lugar al recurso de casación, por lo que habrá de continuar la ejecución de la sentencia en el punto en que se encontraba antes de acordar el archivo.

les con sometimiento a la Ley, resulta obligado seguir manteniendo la clásica doctrina de esta Sala de que la acción para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil, a contar desde la firmeza de la sentencia, tal como previene el artículo 1971 del mismo, sin que pueda afectar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por tanto, el plazo quinquenal de caducidad que para interponer la demanda ejecutiva prevé el artículo 518 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, aunque sea computado desde la entrada en vigor de esta Ley. (...) Acudir al mayor plazo prescriptivo posible para que una sentencia contencioso-administrativa se ejecute es contribuir al cumplimiento pleno del artículo 118 de la CE, máxime cuando el derecho a la ejecución de la sentencia contencioso-administrativo no puede concebirse solo como un derecho del particular interesado en la ejecución, al estar implicado el interés público»⁷.

Asimismo, sería necesario remitirse a la STS de 29 de diciembre de 2010 (n.º recurso 500/2008) donde extensamente se desarrolla una doctrina rela-

⁷ Añade esta sentencia: «También en la Sentencia de 25 de noviembre de 2009 (RJ 2009, 329) (recurso de casación n.º 6237/2007) tras señalar que la Sala de instancia había negado la aplicación supletoria del artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por cuanto la institución de la caducidad no es de aplicación en la jurisdicción contencioso-administrativa dado el interés público inherente a la actuación administrativa que esta jurisdicción revisa, señalamos al respecto que “al ejecutarse una sentencia condenatoria de la Administración y dictada por este orden jurisdiccional se parte de la premisa de una actuación administrativa disconforme a derecho, siendo el interés público el que exige que se rectifique —y no se mantenga— la actuación disconforme al ordenamiento jurídico ya que la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales y de conformidad con los principios que se mencionan en el artículo 103 de la Constitución Española, añadiendo el auto que revisamos que “repugnaría a tales principios el que la inactividad de la Administración en cumplir una sentencia durante cinco años quedase premiada con el mantenimiento de la eficacia de un acto declarado ilegal por sentencia firme”. (...) La argumentación, como decimos, resulta correcta, y la idea de la consecución de los intereses generales preside, sin duda, toda la actuación administrativa, que es el objeto de las pretensiones que se deducen en este orden jurisdiccional; mas, siendo ello cierto, también lo es que en algunos procedimientos civiles (reivindicaciones frente al dominio público, cuestiones relativas a la situación personal, etc.) subyacen unos importantes intereses generales que, sin embargo, estarían sujetos al plazo de caducidad de los cinco años previsto en el artículo 518 de la LEC. Añadiendo que “Más contundente resulta la observación de que nos encontramos en presencia de dos procedimientos —el contencioso-administrativo y el civil— que cuentan con estructuras diferentes y están —en principio— presididos por principios distintos. A pesar de que la propia Exposición de Motivos (penúltimo párrafo del apartado I) señala que reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es continuista en relación con la anterior Ley de 1956 (RCL 1956, 1890) (“...porque mantiene la naturaleza estrictamente judicial que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ya tenía en la legislación anterior y que la Constitución ha venido a consolidar definitivamente; porque mantiene asimismo el carácter de juicio entre partes que el recurso contencioso-administrativo tiene...”), lo cierto y verdad es que el principio dispositivo, propio e intrínseco en la jurisdicción civil, al menos se modula —de forma significativa— en este orden jurisdiccional. (...) Efectivamente ello es lo que acontece en el inicio de la ejecución de la sentencia firme, pues frente a la necesidad de solicitud de parte —mediante nueva demanda— en el procedimiento civil, en el recurso contencioso-administrativo es el Tribunal de oficio el que está obligado a iniciar el incidente de ejecución de sentencia”.

En consecuencia, ha de estimarse el único motivo invocado, toda vez que la Sala de instancia ha aplicado indebidamente el artículo 518 de la LEC, que regula el plazo de caducidad de cinco años, cuando el plazo de aplicación es el de quince años citado».

tiva a los principios procesales diferentes en el orden contencioso-administrativo respecto del civil para concluir que el plazo es de 15 años (igualmente nos remitimos, por no reiterar, al ATS de 29 de marzo de 2006 n.º recurso 508735/1978 STS de 25 de noviembre de 2009 n.º recurso 6237/2007 hablando en términos de la «inviabile aplicación supletoria del artículo 518 de la LEC»).

Las publicaciones (así, la dirigida por J. P. QUINTANA CARRETERO, *Comentarios a la LJCA*, Valladolid, 2013, pp. 762 y ss.) se fijan en los criterios del TS existentes en la materia explicando que dicho TS (en sentencias de 29 de diciembre de 2012 rec. 500/2008 y la citada de 18 de noviembre de 2009 rec. 4915/2008) ha puesto de manifiesto las sustanciales diferencias entre el proceso civil y el contencioso-administrativo para concluir que el plazo es de quince años y no cinco. Por su parte, P. SALA SÁNCHEZ/J. A. XIOL RÍOS/R. FERNÁNDEZ MONTALVO, (*Derecho procesal administrativo*, Tomo V, Barcelona, 2013, p. 706) afirman que «si la ejecución del acto administrativo está sujeta a los plazos de prescripción de los derechos sustantivos reconocidos por la Administración, no pueden resultar de peor condición los derechos reconocidos en sentencia ante la renuncia o el rechazo de esta».

Finalmente, quedaría por tratar otro tema escabroso, que es el de las prescripciones de infracciones y sanciones, con un régimen jurídico especialmente complejo, pero me remito para ello al tomo 1 de mi *Tratado de Derecho administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 2012, segunda edición.