GA_P
Gómez-Acebo & Pombo

ANÁLISIS



Procesal y Arbitraje

Las sanciones no tributarias suspendidas judicialmente no devengan intereses de demora

La Audiencia Nacional, en su Sentencia 467/2026, declara que las sanciones no tributarias impuestas por la Agencia Española de Protección de Datos no devengan intereses de demora mientras su ejecución esté suspendida cautelarmente en la vía judicial. A diferencia de lo que ocurre con las sanciones tributarias (para las que la Ley General Tributaria prevé expresamente ese devengo), fuera de ese ámbito ningún precepto lo establece, y exigirlo restringiría la eficacia de la tutela cautelar.

BLANCA LOZANO CUTANDA
Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

HELENA VILLENA ROMERA
Abogada del Área de Público y Sectores Regulados
de Gómez-Acebo & Pombo

Noviembre 2026

1. Introducción

La Sentencia 467/2026, de 24 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (rec. núm. 394/2022; ponente: don Luis Helmuth Moya Meyer), resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) que desestimó el recurso de reposición formulado contra la liquidación de intereses de demora girada por el tiempo durante el cual permanecieron suspendidas en sede judicial varias sanciones impuestas a una empresa.

La sentencia se dicta tras la retroacción de actuaciones acordada por el Tribunal Supremo (a la que nos referiremos al final) y estima ahora el recurso. La cuestión de fondo, según la propia sentencia, consiste en «determinar si las sanciones no tributarias devengan intereses de demora durante el tiempo en el que permanecen suspendidas por haberlo acordado el tribunal que conoce del recurso interpuesto contra aquéllas».

2. La ausencia de cobertura legal para exigir intereses durante la suspensión

La sentencia responde en sentido negativo por entender que la jurisprudencia recaída en materia de sanciones tributarias no puede trasladarse a las no tributarias, que se rigen por un régimen jurídico distinto que ha de interpretarse a la luz de los principios del Derecho administrativo sancionador. En este sentido, aunque el artículo 17.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dispone que las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal devengan interés de demora desde el día siguiente al de su vencimiento, la adopción de la medida cautelar suspende la exigibilidad de la sanción y, con ella, el devengo de dichos intereses.

Por otra parte, el devengo de intereses de demora una vez obtenida la medida cautelar resulta contradictorio con la suspensión de la ejecutividad del acto sancionador. La sentencia invoca, en este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la ejecutividad de las sanciones y el derecho a la tutela judicial efectiva contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1984, y concluye que, «si la ejecutividad del acto sancionador ha sido suspendida, el fundamento de los intereses de demora, que es el de indemnizar por los perjuicios derivados de no haber podido disponer de unos ingresos que eran exigibles, ha dejado de concurrir, porque la exigibilidad de la sanción ha sido suspendida».

Por ello, la sentencia considera que la exigencia de intereses de demora «supone restringir la eficacia de las medidas judiciales sin cobertura legal».

3. Una previsión que sólo existe en el ámbito tributario

Esa cobertura legal sí existe en el ámbito tributario, en el que el artículo 26.2*c* de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), dispone que se exigirá interés de demora «cuando se suspenda la ejecución del acto, salvo en el supuesto de recursos y reclamaciones contra sanciones durante el tiempo que transcurra hasta la finalización del plazo de pago en periodo voluntario abierto por la notificación de la resolución que ponga fin a la vía administrativa», regla que reitera el artículo 212.3*b* de la misma ley, en la

redacción dada por la Ley 7/2012, de 29 de octubre.

Aunque la sentencia no se pronuncia sobre esta previsión, las razones que ofrece permiten, a nuestro juicio, cuestionarla también, pues la exigencia de intereses de demora cuando se ha obtenido la suspensión en vía judicial «anuda un efecto agravatorio de la posición jurídica de quien obtuvo la tutela cautelar y tiene un indudable efecto disuasor del ejercicio de acciones judiciales contra las sanciones», y ello con independencia de la naturaleza tributaria o no tributaria de la sanción.

La aplicación de este precepto ha dado lugar, además, a numerosos litigios y a criterios dispares de los tribunales económico-administrativos en cuanto al cómputo de los intereses. La Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 9 de marzo del 2020, dictada en recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterios (R.G. 00-01530--2019), ha zanjado la cuestión al establecer que debe tomarse, como *dies a quo*, «el día siguiente de la finalización del plazo de pago en periodo voluntario abierto por la notificación de la resolución que ponga fin a la vía administrativa» y, como *dies ad quem*, la fecha del ingreso efectuado en el plazo voluntario abierto con la notificación del cese de la suspensión o, en su defecto, el día siguiente a la finalización de dicho plazo, descontando el tiempo en que la Administración exceda de dos meses en la ejecución.

Sin embargo, como señala la sentencia, fuera del ámbito tributario «no existe ningún precepto que claramente disponga que se produzca el devengo de intereses a pesar de la suspensión judicial de su ejecutividad ni remisión alguna a la legislación tributaria que haga operativo el artículo 26 LGT. De ahí que la exigencia de intereses choca con el principio de legalidad y con el principio de interpretación restrictiva que debe observarse en el ámbito del derecho sancionador».

4. Perspectivas: la previsible confirmación de la doctrina

La sentencia de la Audiencia Nacional es susceptible de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, pero no parece probable que se modifique esta doctrina dada la solidez de sus fundamentos y la existencia (que la propia sentencia pone de relieve) de un pronunciamiento del Tribunal Supremo en el mismo sentido, aunque ya lejano en el tiempo. Se trata de la Sentencia de 26 de octubre del 2005, dictada en un recurso de casación en interés de ley (núm. 61/2004), en la que, precisamente respecto de sanciones impuestas por la Agencia Española de Protección de Datos, el Tribunal Supremo declaró que, «con los textos legales vigentes a la sazón y aplicables al caso de autos, no pueden devengar intereses las sanciones impuestas, en este caso por la Agencia de Protección de Datos, durante el tiempo en que su ejecutividad estuviera suspendida como consecuencia del control judicial procedente desde la perspectiva del artículo 24.1 de la Constitución, con independencia de que luego aquéllas sean finalmente confirmadas jurisdiccionalmente».

5. La impugnación de la liquidación: no procede la reclamación económico-administrativa previa

Conviene señalar, por último, que la misma Sala, en una sentencia anterior de 7 de

noviembre del 2022, había inadmitido este recurso contencioso-administrativo por entender que, antes de acudir a la vía judicial, la recurrente debía haber interpuesto una reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, al concurrir, a su juicio, los presupuestos de la disposición adicional undécima de la Ley General Tributaria. Conforme a la letra *a* del apartado 1 de esta disposición, procede la reclamación económico-administrativa contra «los actos recaudatorios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria relativos a ingresos de derecho público del Estado y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado o relativos a ingresos de derecho público, tributarios o no tributarios, de otra Administración Pública».

Aquella sentencia se recurrió en casación y el Tribunal Supremo, en la Sentencia 1219/2025, de 1 de octubre, corrigió esta interpretación. Según aclara, la disposición adicional undécima de la Ley General Tributaria sólo somete a reclamación económico-administrativa los «actos recaudatorios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria» relativos a ingresos de derecho público. Su ámbito de aplicación queda así delimitado por dos requisitos: uno objetivo, que exige que se trate de un acto dictado en un procedimiento dirigido al cobro de una deuda previamente determinada, y otro subjetivo, en cuya virtud el acto debe proceder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Pues bien, la liquidación de intereses de demora que practica el propio ente sancionador por el tiempo de suspensión judicial de sus sanciones no cumple ninguno de los dos. En primer lugar, no es un acto recaudatorio, pues por tal ha de entenderse todo aquel que, en el ejercicio de funciones administrativas, se dicta en un procedimiento conducente al cobro de una deuda determinada mediante la correspondiente liquidación previa, ya sea en periodo voluntario o ejecutivo. La liquidación de intereses de la Agencia Española de Protección de Datos no cobraba una deuda, sino que la determinaba; además, concedía un plazo de pago voluntario, de modo que no se había llegado a la vía de apremio. Y, en segundo lugar, tampoco concurre el requisito subjetivo, porque el acto no procede de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sino del ente que impuso la sanción.

Distinto sería el supuesto de que, abierta la vía de apremio para el cobro de la sanción, fuera la Agencia Estatal de Administración Tributaria la que dictase actos de recaudación ejecutiva. Tales actos sí quedarían comprendidos en la disposición adicional undécima y deberían impugnarse en la vía económico-administrativa con carácter previo a la vía judicial.

Advertencia legal: El contenido de este documento no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

Para más información, consulte nuestra web www.ga-p.com, o diríjase al siguiente *e-mail* de contacto: info@ga-p.com.