

Nº 22
Segundo trimestre 2020

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 22. Junio 2020

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SUMARIO

EDITORIAL

| | |
|-------------------------------|----|
| El Consejo de Redacción | 11 |
|-------------------------------|----|

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y ÁREAS SEMICONSOLIDADAS O DISEMINADAS.

| | |
|---|----|
| D. Santiago González-Varas Ibáñez | 15 |
|---|----|

LA NECESARIA Y DIFÍCIL LIMITACIÓN A LA POTESTAD DE REVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

| | |
|---|----|
| D ^a Eva María Menéndez Sebastián | 47 |
|---|----|

LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

| | |
|--|----|
| D ^a Carmen Martín Fernández | 91 |
|--|----|

EL ACCESO DE LA PYME A LA COMPRA PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GARANTÍA DEL PRINCIPIO DE LIBRE COMPETENCIA.

| | |
|------------------------------------|-----|
| D. Roberto Carrodegua Méndez | 199 |
|------------------------------------|-----|

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO



EL PRINCIPIO DE BALANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D. César Augusto Romero Molica y

D. Luis Adrian Gómez Monterroza 265

A PROPÓSITO DEL COVID – 19: MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ARGENTINO EN MATERIA DE EMERGENCIA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D. Martín Galli Basualdo 307

BASES DE PUBLICACIÓN..... 323

LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Carmen Martín Fernández⁷³

Doctoranda FPU en el Área de Derecho Administrativo
de la Universidad de Córdoba

Resumen: La ejecutividad de las sanciones administrativas constituye una excepción a la regla general de ejecutividad inmediata de los actos administrativos. Y ello porque las sanciones no son cualquier acto administrativo. Son un acto administrativo especial, por su finalidad y por las especiales cautelas que rigen su imposición. Como consecuencia, las sanciones administrativas siempre han visto postergada su eficacia a momentos ulteriores a su imposición. En este trabajo se aborda el estudio del régimen de ejecutividad de las sanciones administrativas, tanto el previsto en la LPAC como el regulado específicamente en algunas leyes sectoriales. Para ello, se comienza diferenciando los conceptos de ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa; a continuación, se analiza la compatibilidad de la ejecutividad de las sanciones con algunos derechos fundamentales; y, por

⁷³ Ganadora con este artículo de la I Edición de los Premios de la Revista Gabilex en la II Categoría, Másteres, TFG y similares.



último, se estudia en profundidad el régimen jurídico de la ejecutividad de las sanciones, finalizando con una sucinta referencia a la relación existente entre dicha institución y la prescripción de las sanciones.

Palabras clave: Ejecutividad, sanción, vía administrativa, recurso administrativo, recurso contencioso-administrativo, prescripción.

Abstract: The enforceability of administrative punitive sanctions constitutes an exception to the general rule of immediate enforceability of administrative acts. And this is because the punitive sanctions are not any administrative act. They are a special administrative act, for its purpose and for the special precautions that govern its imposition. As a consequence, the enforceability of administrative punitive sanctions has always been postponed until a later moment to their imposition. This paper address the study of the enforcement regime of administrative punitive sanctions, the general regime provided in the LPAC as well as the specifically regulated regime in some sectorial laws. For this, it begins by differentiating three elemental concepts; next, it is analyzed the compatibility of the punitive sanctions enforceability with some fundamental rights; and, finally, the legal regime of the punitive sanctions enforceability is studied in depth, concluding with a succinct reference to the relationship of this institution and the punitive sanctions prescription.

Keywords: Enforceability, punitive sanctions, administrative remedy, administrative review, judicial review, time-barring.

Sumario:

- I. INTRODUCCIÓN: EJECUTIVIDAD, EJECUTORIEDAD Y EJECUCIÓN FORZOSA, EN CONCRETO, DE LAS SANCIONES.
- II. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES.
 1. Su compatibilidad con el derecho a la presunción de inocencia.
 2. Su compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva.
- III. RÉGIMEN DE EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES EN LA LPAC.
 1. Cuando cabe recurso administrativo ordinario contra la sanción.
 2. Cuando no cabe recurso administrativo ordinario contra la sanción.
 3. Cuando se interpone recurso contencioso-administrativo contra la sanción.
- IV. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES en ámbitos sectoriales.
 1. Ejecutividad de las sanciones en materia tributaria y aduanera.
 2. Ejecutividad de las sanciones en el orden social.
 3. Ejecutividad de las sanciones en materia de tráfico y seguridad vial.
 4. Ejecutividad de las sanciones en materia de extranjería.
- V. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES Y SU PRESCRIPCIÓN.
- VI. BIBLIOGRAFÍA.



I. INTRODUCCIÓN: EJECUTIVIDAD, EJECUTORIEDAD Y EJECUCIÓN FORZOSA, EN CONCRETO, DE LAS SANCIONES.

Es tarea fundamental, antes de iniciar cualquier trabajo relativo a la ejecutividad de un acto –en mi caso, de la ejecutividad de las sanciones administrativas-, interiorizar y dejar bien definido, tanto en mente como en papel, el significado jurídico de la ejecutividad y en qué se diferencia de la ejecutoriedad y de la ejecución forzosa.

Pero para ello, es conveniente conocer también el significado de esos términos, no ya en su vertiente jurídica, sino, digamos, en su vertiente general. El diccionario de la Real Academia Española (RAE) no aporta ninguna definición para el término *ejecutividad*, pero, conforme a las reglas lingüísticas, es por todos conocido que el sufijo *-idad* se emplea para crear nombres a partir de adjetivos y expresar la «cualidad de» lo expresado en el adjetivo base. Ejecutividad, por tanto, equivale a cualidad de lo ejecutivo. Término éste que ya sí aparece definido por la RAE, entre otras acepciones, como «*Que no da espera ni permite que se difiera la ejecución*». La ejecutividad es, consecuentemente, la cualidad de aquello que no permite que se difiera la ejecución.

Lo mismo ocurre con el término *ejecutoriedad*. El diccionario de la RAE no recoge ninguna definición para el mismo. Pero siguiendo la misma metodología que anteriormente, se llega a la conclusión de que ejecutoriedad es cualidad de lo ejecutorio, siendo ejecutorio, según la RAE, «*Firme, invariable*». Es la ejecutoriedad, por tanto, la cualidad de aquello que es firme e inmutable.

Finalmente, la expresión *ejecución forzosa* sí es fácilmente definible a partir de la conjunción de los significados que la RAE otorga para cada uno de sus términos: «*Acción y efecto de ejecutar*» que es «*Ineludible, inevitable*».

Aclarados ya los conceptos en su acepción más general, procede entrar de lleno a conocer su acepción jurídica. La doctrina define la ejecutividad como la producción de efectos jurídicos; la ejecutoriedad como la susceptibilidad de materialización forzosa en caso de resistencia; y la ejecución forzosa como la potestad que permite a la Administración ejecutar sus actos sin necesidad de acudir a los Tribunales aun mediando oposición de los administrados obligados a ejecutarlos.

De tales definiciones se extrae la siguiente conclusión: lo primero en surgir en el tiempo es el acto administrativo y con él la ejecutividad y, en su caso, la ejecutoriedad –por ser la primera una cualidad inherente a todo acto dimanante de la Administración y la segunda únicamente a los actos administrativos de contenido obligacional-, después procede la ejecución, y sólo en un último momento –en caso de no llevarse a cabo la ejecución voluntariamente por el administrado-, la ejecución forzosa.

Por razón de ello, FERNÁNDEZ DE VELASCO afirmaba: «Todo acto administrativo tiene la propiedad de ser esencialmente ejecutivo, simplemente por proceder de la Administración, y con independencia de que se ejecute o no, lo cual puede depender ya de la decisión adoptada por la misma Administración, ya de su suspensión jurisdiccional»⁷⁴. Y, en un sentido similar, BARCELONA LLOP

⁷⁴ BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Servicio de



sostiene: «Si todo acto administrativo es por definición ejecutivo, no todo acto administrativo es ejecutorio; pero si lo es, por tener un contenido obligacional, podrá ser objeto de ejecución forzosa en caso necesario»⁷⁵.

Veamos ahora lo que dispone nuestro ordenamiento jurídico con relación a dichos conceptos.

En primer lugar, el art. 39.1 de la LPAC sienta la regla general⁷⁶ de ejecutividad inmediata de los actos administrativos cuando afirma:

«Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y *producirán efectos desde la fecha en que se dicten*, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

Y es que, aunque no diga expresamente que la ejecutividad de los actos administrativos es inmediata y que comienza en el momento en que se dictan –o, lo que

publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1995, Santander, pp. 48-49.

⁷⁵ BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad (...)*, cit., p. 35.

⁷⁶ Existen dos excepciones a la regla general de ejecutividad inmediata (reguladas en los apartados 2 y 3 del art. 39 LPAC y en el apartado 1 del art. 98 LPAC): la eficacia demorada, es decir, que el acto empiece a producir efectos en un momento posterior al de su fecha de adopción; y la eficacia retroactiva, en virtud de la cual el acto despliega efectos incluso antes de la fecha en que fue dictado. A este respecto, *vid.* BUENO ARMIJO, Antonio y PIZARRO NEVADO, Rafael, "Eficacia y ejecución de los actos administrativos", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 125-128.

es lo mismo, aunque no use el término específico de *ejecutividad*-, sienta tal regla general al establecer que la materialización de esa institución (la producción de efectos jurídicos) se produce desde la fecha en que se dictan los actos administrativos. La regla general no podía ser otra. Como ya he dicho, la ejecutividad es una cualidad presente en todo acto administrativo, por el mero hecho de ser un acto dictado por la Administración Pública. Cualidad que no es baladí, sino tan relevante que constituye uno de los mayores privilegios con que cuenta la Administración: la autotutela declarativa (los actos administrativos obligan directamente y producen efecto desde que se dictan y notifican)⁷⁷.

Más claramente aparece dicha regla general expresada en el art. 98.1 LPAC –aunque el precepto lleva por título *Ejecutoriedad*, lo cual puede conducir a equívocos-:

«Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.

⁷⁷ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “La eficacia y la ejecución de las sanciones de tráfico”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284-285, mayo-diciembre 2009, p. 122.



d) Se necesite aprobación o autorización superior.»

En este precepto ya no sólo se contiene la regla general, sino también algunas de las excepciones a la misma. Y una de ellas especialmente relevante a los efectos de este trabajo: que se trate de resoluciones sancionadoras que no son firmes en vía administrativa. Veremos, a lo largo del trabajo cuál es la regla que específicamente rige en ese supuesto. Pero hemos ya de adelantar que el motivo por el que una de las excepciones hace referencia a las sanciones radica en que el carácter punitivo y desfavorable de éstas para con los sujetos a los que se imponen justifica que su régimen jurídico se caracterice por un plus de garantías⁷⁸. Y una de ellas es la no ejecutividad inmediata de las mismas.

Finalmente, con relación a la ejecutoriedad y la ejecución forzosa, el art. 99 LPAC afirma:

«Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.»

Pues bien, aunque en la redacción del precepto no aparece el término *ejecutoriedad* –que, por el contrario, sí figura, erróneamente a mi parecer, como título del art. 98 LPAC, el cual en realidad establece la regla general de la ejecutividad inmediata y algunas excepciones a la

⁷⁸ Plus de garantías que tiene como finalidad, en palabras de HUERGO LORA, «proteger a los particulares frente a medidas de efectos especialmente graves para su esfera jurídica». *Vid.* HUERGO LORA, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Iustel, 2007, Madrid, p. 187.

misma, como he explicado-, lo cierto es que es un precedente fundamental del mismo porque representa la cualidad de los actos administrativos que habilita a la Administración a ejecutarlos forzosamente en caso de que el obligado a ello no lo haga⁷⁹. Cualidad ésta que tampoco es trivial, hasta el punto de constituir otro de los mayores privilegios de que goza la Administración: la autotutela ejecutiva (la Administración puede proceder, ella misma y por sus propios medios, sin necesidad de acudir a un juez, a la ejecución de aquellos actos administrativos que impongan un comportamiento al administrado en los casos en que éste no haya cumplido voluntariamente)⁸⁰.

II. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES.

Como se acaba de advertir, las resoluciones sancionadoras suponen una de las excepciones a la ejecutividad inmediata de los actos administrativos. Del art. 98.1 LPAC se deduce que éstas únicamente son ejecutivas cuando ganan firmeza en vía administrativa, es decir, cuando no son susceptibles de recurso administrativo ordinario (alzada o reposición)⁸¹. Hasta

⁷⁹ Para que la Administración proceda a la ejecución forzosa, como veremos a lo largo de las siguientes páginas, el acto no necesariamente tiene que ser firme, al menos no en vía judicial, por mucho que *ejecutorio*, en su acepción común, signifique *firme e invariable*.

⁸⁰ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "La eficacia y la ejecución (...)", cit., p. 122.

⁸¹ Sí pueden ser susceptibles de recurso extraordinario de revisión, pues se recurren por esta vía los actos administrativos firmes. Pero para ello tiene que concurrir



entonces, existirá un acto administrativo válido –una sanción- que no produce efectos⁸².

Consecuencia inmediata de lo anterior es que, si el sancionado no cumple voluntariamente lo dispuesto en la resolución sancionadora, la Administración Pública podrá, previo apercibimiento, ejecutarla forzosamente, pero siempre y cuando sea ejecutiva, es decir, firme en vía administrativa por no ser susceptible de recurso de alzada ni de recurso potestativo de reposición. Esto se debe a que la ejecutividad es un presupuesto necesario para que la Administración pase a ejecutar forzosamente sus actos. Así se deduce del art. 99 LPAC, que permite a la Administración ejecutar forzosamente sus actos, previo apercibimiento, sin esperar a que transcurra ningún periodo de tiempo, pues conforme a la regla general, los actos son inmediatamente ejecutivos. Sin

alguna de las causas tasadas previstas por el art. 125 LPAC. En este sentido, *vid.* ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina y MORENO LINDE, Manuel, “Los recursos administrativos”, *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 169-171.

⁸² Validez y eficacia no pueden confundirse. La validez es la capacidad de un acto para producir los efectos jurídicos que le corresponden; mientras que la eficacia comporta la producción misma de tales efectos. Como vemos, se trata de dos instituciones distintas, aunque referidas ambas a la fuerza singular de los actos administrativos, derivada de la autotutela de la Administración. A este respecto, *vid.* REBOLLO PUIG, Manuel, “La invalidez del acto administrativo”, *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 101-121 y BUENO ARMIJO, Antonio y PIZARRO NEVADO, Rafael, “Eficacia y ejecución de los actos administrativos”, *Derecho Administrativo, Tomo II (...), cit.*, pp. 123-156.

embargo, el precepto realiza una salvedad acorde a las excepciones a dicha regla general de ejecutividad inmediata de los actos administrativos: «salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley». Uno de esos supuestos, como ya he destacado, es que se trate de resoluciones sancionadoras que no han alcanzado firmeza en vía administrativa, por ser susceptibles de algún recurso administrativo ordinario [art. 98.1 b) LPAC].

Llegados a este punto, corresponde preguntarse por qué las sanciones representan uno de esos supuestos de eficacia demorada de los actos administrativos. Eficacia que, como acabo de exponer, se demora hasta la firmeza en vía administrativa. La respuesta es intuitiva: las sanciones son un tipo especial de acto administrativo, por su finalidad y por la gravedad que conllevan respecto al sujeto que resulta sancionado. Tan especiales son que el procedimiento por el que se imponen se caracteriza por un plus de garantías que no rigen en el resto de procedimientos administrativos. Plus cuya justificación radica en que los procedimientos sancionadores son una auténtica manifestación del *ius puniendi* del Estado, al igual que lo son los procesos judiciales penales mediante los que se imponen penas. Precisamente por este motivo, es la propia Constitución española la que, en su art. 25, al justificar que infracciones y sanciones comparten principios con delitos y penas, extiende tácitamente el régimen de garantías materiales que rige el proceso de imposición de penas al procedimiento administrativo sancionador y da pie a entender que también muchas de las garantías formales que rigen el proceso penal son también exigibles en el procedimiento administrativo sancionador. Hasta tal punto que el TC, desde sus primeras sentencias, consagró la aplicación de muchos de los derechos del art. 24.2 CE en el



procedimiento administrativo sancionador⁸³. Una interpretación contraria habría conducido a defraudar la finalidad de ambos preceptos – los arts. 24 y 25 CE- pues los dos consagran garantías frente a la potestad punitiva del Estado, independientemente del órgano competente para ejercerla.

Pues bien, una de esas garantías y que constituye, a su vez, un derecho fundamental, es la presunción de inocencia. Esta presunción opera y despliega efectos en dos vertientes: en la vertiente probatoria, como exigencia de prueba de cargo para sancionar, pues la inocencia del inculpado se considera una verdad provisional hasta tanto no se destruya; y como regla de tratamiento al inculpado, al que no se puede considerar culpable ni castigar hasta que no se destruya la presunción precisamente por esa verdad provisional que lo ampara. A propósito de la vigencia de esta garantía en el ámbito administrativo sancionador, surgió la duda de si la ejecutividad inmediata de las sanciones suponía una vulneración de este derecho fundamental⁸⁴. En la primera vertiente no parecía haber ninguna incompatibilidad, en tanto en cuanto la Administración no dicta resolución sancionadora hasta que cuenta con una prueba de cargo que destruye esa presunción de inocencia. Pero en la segunda surgían algunos inconvenientes: si la presunción de inocencia no está definitivamente destruida porque la resolución sancionadora no es firme en vía administrativa, ¿será inmediatamente ejecutiva o habrá que esperar a que sea

⁸³ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, 2007, Navarra, p. 31.

⁸⁴ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "La eficacia y la ejecución (...)", cit., p. 124.

firme y, por tanto, destruya definitiva e irrevocablemente tal presunción? El hecho de que las sentencias penales condenatorias no se puedan ejecutar hasta que alcancen firmeza (hasta que no proceda contra ellas ni recurso ordinario ni extraordinario) no hacía más que avivar las dudas sobre si procede o no posponer la ejecutividad de las sanciones como parecía disponer la Ley 30/1992, en concreto, en su art. 138⁸⁵ y como he indicado, dispone la actual LPAC.

Otra de las garantías, también con categoría de derecho fundamental y que también pone en entredicho el régimen de ejecutividad de las sanciones, es la tutela judicial efectiva. Como explica BARCELONA LLOP, desde los primeros momentos posconstitucionales se empezó a cuestionar «si, por imperativo del artículo 24.1 CE, la eficacia del acto sancionador debía demorarse hasta el

⁸⁵ El art. 94 de la Ley 30/1992 disponía: «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior». El mencionado art. 111 establecía la regla general de no suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos por la mera interposición de un recurso administrativo, pero otorgaba discrecionalidad al órgano competente para resolver el recurso para que suspendiera la ejecutividad del acto impugnado, de oficio o instancia del recurrente, previa ponderación entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causaría al recurrente la eficacia inmediata del acto recurrido, cuando considerara que la ejecución podría causar perjuicios de imposible o difícil reparación o que la impugnación se había fundamentado en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho. Y el art. 138 contemplaba un supuesto de eficacia demorada: el de las resoluciones sancionadoras, que no eran ejecutivas hasta que pusieran fin a la vía administrativa.



momento en que ganara firmeza»⁸⁶. Parece ser que sí, pues así lo dispone la LPAC y lo disponía la Ley 30/1992. No ocurría lo mismo con la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo, que ninguna salvedad realizaba al régimen de ejecutividad inmediata de los actos administrativos con relación a las resoluciones sancionadoras. Ahora lo que corresponde es saber si esa modificación trajo causa del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE.

1. Su compatibilidad con el derecho a la presunción de inocencia.

Como he dicho *supra*, parece que el legislador ha considerado adecuado postergar la ejecutividad de las sanciones a un momento posterior y así lo hizo en la Ley 30/1992 y lo ha vuelto a hacer en la LPAC, aunque a momentos diferentes, como después explicaré. Pero la pregunta es: ¿ese especial régimen de la ejecutividad deriva de exigencias del derecho a la presunción de inocencia? Tanto doctrina como jurisprudencia han contestado negativamente.

La regla de eficacia demorada de las sanciones que imponía la Ley 30/1992 y que impone la LPAC no deriva directamente de la Constitución ni del derecho fundamental a la presunción de inocencia⁸⁷. La STS de

⁸⁶ BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad (...)*, cit., p. 413.

⁸⁷ Así lo afirman, entre otros, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador (...)*, cit., p. 469-491, BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad (...)*, cit., pp. 433 y 434 y CANO CAMPOS, Tomás, "Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el

13 de febrero de 1998, Ar. 2183, afirmó: «el art. 138.3 (de la Ley 30/1992) no está conectado con la presunción de inocencia ni constituye una consecuencia de tal presunción». Es por ello por lo que la doctrina ha venido admitiendo que fuera del ámbito de aplicación de la Ley 30/1992 –ahora de la LPAC- es perfectamente posible y constitucional mantener «la inmediata ejecutividad de las sanciones, como así está establecido expresamente en algunas normas sobre régimen disciplinario»⁸⁸. Y ello porque la presunción de inocencia del imputado en un procedimiento sancionador se destruye por la resolución administrativa sancionadora, sin necesidad de que sea firme, pues la Administración ya ha tenido que destruir tal presunción mediante una prueba de cargo suficiente, es decir, la Administración ya ha tenido que desvirtuar la presunción de inocencia como regla de juicio. Si todavía no se considerara –o, al menos, presumiera hasta que un Juez declarase lo contrario- culpable al sujeto sancionado, se estaría negando toda virtualidad y eficacia a la potestad sancionadora de la Administración. Si ésta se reconoce como manifestación del *ius puniendi* del Estado, entonces no hay razón para tratar al imputado como inocente cuando la Administración ya lo ha declarado culpable (sea en resolución firme o no)⁸⁹.

Derecho de la Competencia", *Estudios sobre la potestad sancionadora en Derecho de la Competencia*, dirigida por GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CUERDO MIR, Miguel, Aranzadi, 2015, Navarra, p. 77.

⁸⁸ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador (...)*, cit., p. 475.

⁸⁹ Así lo ha venido considerando el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos. La STC 66/1984, de 6 de junio, afirmó con rotundidad: «la efectividad de las sanciones no entra en colisión con la presunción de inocencia;



Sin embargo, es posible, y de hecho así lo hace el legislador español, que se decidan incrementar las garantías de las que goza el presunto responsable de una infracción administrativa posponiendo la ejecutividad de las sanciones al momento en que alcancen firmeza en vía administrativa. Pero, en cualquier caso y como ya he advertido, ello no sería una exigencia constitucional, lo cual no resulta una apreciación baladí, como comentaré más adelante.

Llegados a este punto, es necesario aclarar el momento exacto en el que las sanciones comienzan a desplegar efectos. El art. 138.3 de la Ley 30/1992 retrasaba la ejecutividad de las sanciones hasta que éstas pusieran «fin a la vía administrativa». Por el contrario, el art. 90.3 LPAC la pospone hasta que no quepa contra la resolución sancionadora «ningún recurso ordinario en vía administrativa». Ambas soluciones son, por lo tanto, diferentes. Esto se debe a que, como la doctrina incansablemente ha explicado, las expresiones «poner fin a la vía administrativa», «agotar la vía administrativa» y «causar estado en la vía administrativa» no son equivalentes a «adquirir firmeza en vía administrativa» o «tener carácter definitivo en vía administrativa»⁹⁰. Las tres primeras expresiones indican una serie de resoluciones contra las que no cabe recurso de alzada, pero sí normalmente recurso potestativo de reposición; mientras que las dos últimas indican que el

la propia legitimidad de la potestad sancionadora y la sujeción a un procedimiento contradictorio, abierto al juego de la prueba según las pertinentes reglas al respecto, excluye toda idea de confrontación con la presunción de inocencia».

⁹⁰ CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, Aranzadi, 2014, Navarra, p. 520 y ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador (...)*, cit., p.475, entre otros.

acto al que se refieren no es recurrible ni en alzada ni en reposición.

Pues bien, conforme a la Ley 30/1992, las sanciones que agotaban la vía administrativa eran ejecutivas, a pesar de que habitualmente podían ser susceptibles de recurso de reposición⁹¹; mientras que, con la regulación dada por la LPAC, hasta que no se agotan todos los cauces de recurso ordinario en vía administrativa (alzada y reposición), no es posible considerar que una sanción es ejecutiva. Se ha implantado así la modificación que buena parte de la mejor doctrina venía exigiendo por razones de seguridad jurídica⁹².

⁹¹ Eso sólo ocurría a partir del año 1999. No desde la entrada en vigor de la Ley 30/1992. *Vid. infra* (nota al pie 92).

⁹² Cuando se redactó el art. 138 de la Ley 30/1992, el recurso potestativo de reposición se había suprimido, y por eso se estableció la regla de ejecutividad de las sanciones cuando agotaran la vía administrativa, pero se volvió a introducir en 1999 por la Ley 4/1999 de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992. Por esto último es por lo que la doctrina entendió que la regla de ejecutividad de las sanciones cuando pusieran fin a la vía administrativa había que matizarla y entender que esa ejecutividad no llegaría hasta que, en su caso, se hubiera resuelto expresamente el recurso de reposición interpuesto o hasta que hubieran transcurrido los plazos para su interposición. Es por ello por lo que, entre otros, ALARCÓN SOTOMAYOR reclamaba que «se modificase el art. 138.3 de la LRJPAC para establecer claramente que las sanciones serán ejecutivas cuando adquieran firmeza en vía administrativa». *Vid. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, El procedimiento administrativo sancionador (...), cit., pp. 477 y 478 y CANO CAMPOS, Tomás, "Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el Derecho de la Competencia", (...), cit., pp. 73-75.*



Centrándonos en la solución dada por la legislación vigente, he de concluir que las sanciones únicamente serán ejecutivas a partir del momento en que sean irrecurribles en vía administrativa (salvo lo previsto en relación con el recurso extraordinario de revisión), ya sea porque se haya interpuesto recurso de alzada o potestativo de reposición y haya sido desestimado, o porque se hayan dejado transcurrir los plazos para su interposición. Sólo entonces las sanciones serán firmes en vía administrativa y sólo entonces serán ejecutivas – salvo que se suspenda de nuevo su ejecución por interposición de recurso contencioso administrativo, como después explicaré. Pero no porque sólo entonces se haya destruido la presunción de inocencia, sino porque el legislador así lo ha decidido.

Como ya advertí más arriba, la presunción de inocencia queda destruida con la imposición de la sanción por parte de la Administración tras instruir, resolver y notificar el procedimiento sancionador. Y no es necesario que ésta alcance firmeza en vía administrativa, lo cual, como acabo de exponer, es una garantía adicional que el legislador ha decidido reconocer a los presuntos responsables de infracciones administrativas. Consecuencia inmediata de ello es que durante la tramitación y hasta la resolución del procedimiento administrativo sancionador, el imputado goza del derecho fundamental a la presunción de inocencia, pero no después. No desde que la Administración dicta la resolución sancionadora. Ni siquiera aunque el sancionado después interponga un recurso contencioso-administrativo. Y ello porque la competencia para sancionar la ostenta la Administración y no el Juez que revisa sus actos. El sancionado es culpable ya a todos los efectos y no goza del mencionado derecho fundamental a la presunción de inocencia. A pesar de que el legislador ha decidido protegerlo más y

no considerar ejecutiva la sanción hasta que alcance firmeza en vía administrativa. Consecuentemente, el sancionado no podrá alegar nulidad de pleno derecho ex art. 47.1 a) LPAC ante los vicios de la actuación administrativa que se produzcan a partir del momento en que la Administración dicte y notifique la resolución sancionadora basándose en que se le ha vulnerado su derecho fundamental a la presunción de inocencia porque esa presunción ya no rige.

2. Su compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva.

La STC 238/1992, de 17 diciembre, a propósito de la cuestión de inconstitucionalidad n.º 1445/1987 planteada contra el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables, declaró inconstitucional y nulo el inciso «No obstante, no se suspenderá en ningún caso la ejecución del Decreto impugnado» del párrafo 1º del mencionado artículo porque:

«reconocida por ley la ejecutividad de los actos administrativos, no puede el mismo legislador eliminar de manera absoluta la posibilidad de adoptar medidas cautelares dirigidas a asegurar la efectividad de la Sentencia estimatoria que pudiera dictarse en el proceso contencioso-administrativo; pues con ello se vendría a privar a los justiciables de una garantía que, por equilibrar y ponderar la incidencia de aquellas prerrogativas, se configura como contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Para que ésta se considere satisfecha, es, pues, preciso que se facilite que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal, y



que éste, con la información y contradicción que resulte menester, pueda resolver sobre su eventual suspensión».

Y, trayendo a colación el art. 106.1 CE, recordó que los tribunales son los encargados de controlar la legalidad de la actuación administrativa afirmando:

«La prerrogativa de la ejecutividad no puede desplegarse libre de todo control jurisdiccional y debe el legislador, por ello, articular, en uso de su libertad de configuración, las medidas cautelares que hagan posible el control que la Constitución exige».

Aunque en esa sentencia el Tribunal Constitucional ya sentó parte de su doctrina, lo cierto es que los más notables pronunciamientos sobre la compatibilidad de la ejecutividad de los actos administrativos y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se han producido con ocasión de recursos de amparo contra sanciones administrativas⁹³. A este respecto, debe tenerse en cuenta lo que ya advertí con anterioridad, es decir, que el régimen de ejecutividad de las sanciones no ha sido siempre el mismo. Tanto la LPAC como la Ley 30/1992 postergaban la ejecutividad de las sanciones, la LPAC hasta que alcancen firmeza en vía administrativa, y la Ley 30/1992 hasta que agotaran la vía administrativa. Momentos que, como ya he explicado, no tienen por qué coincidir en el tiempo. Pero no lo hacía así la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo. Por tanto, trataré de resumir a continuación lo que disponía la jurisprudencia en cada uno de esos momentos sobre la compatibilidad del régimen de

⁹³ BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad (...)*, cit., p. 428.

ejecutividad de las sanciones con el derecho a la tutela judicial efectiva.

Estando vigente la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo, y la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y, con ellas, el régimen de ejecutividad inmediata de las sanciones⁹⁴, el cual no se veía alterado ni siquiera con la interposición del recurso contencioso-administrativo, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 66/1984, de 6 de junio, en la que afirmaba:

«el derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión»⁹⁵.

⁹⁴ El art. 101 de la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo, disponía la inmediata ejecutividad de los actos y acuerdos de las Autoridades y Organismos de la Administración del Estado. Y el art. 122 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, explicaba que la interposición del recurso contencioso-administrativo no impedía a la Administración ejecutar el acto objeto del mismo, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del actor, la suspensión, por considerar que la ejecución podría ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil.

⁹⁵ Como pone de manifiesto GONZÁLEZ ALONSO, Fernando, "La inmediata ejecutividad de las sanciones disciplinarias militares y el derecho a la tutela judicial efectiva", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 36, 2014, p. 5: «No puede obviarse que se trata de una sentencia de amparo constitucional, lo que limita su alcance al caso concreto que se analiza, si bien la doctrina que en ella se establecía contribuía



Ante ello, parte de la doctrina dedujo que la ejecutividad de las sanciones, por mucho que dispusiera la Ley de Procedimiento Administrativo, debía quedar paralizada hasta que un tribunal de lo contencioso tuviera oportunidad de pronunciarse sobre aquella⁹⁶. Se entendía, por tanto, que se producía fácticamente la suspensión del acto sancionador desde su emanación hasta que una decisión judicial analizara su ejecutividad o hasta que el sujeto afectado por el acto la consintiera. Sin embargo, ello hacía perder toda la virtualidad al régimen de ejecutividad inmediata de las sanciones, pues por mucho que el art. 101 de la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo, dispusiera la inmediata ejecutividad de los actos administrativos, en puridad, éstos sólo podían ejecutarse si no eran recurridos o si, en caso de serlo, un tribunal se pronunciaba sobre la ejecutividad del acto y la autorizaba. Precisamente por eso, esta interpretación doctrinal no era pacífica. Un sector doctrinal entendía, por el contrario, que del pronunciamiento del TC lo único que podía derivarse era que la inmediata ejecutividad del acto administrativo –en general, y del sancionador, en particular- no lesionaba el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, porque el particular podía impugnar la vigencia de esa prerrogativa administrativa

a definir el alcance del derecho fundamental analizado y, particularmente, perfilaba los límites a que había de someterse la ejecutividad de las resoluciones administrativas para adecuarlas a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24.1 CE».

⁹⁶ BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad (...)*, cit., pp. 437 y 438, indica que formaban parte de ese sector doctrinal SANZ GANDASEGUI, HERRERO TEJEDOR y TRAYTER JIMÉNEZ.

ante el juez⁹⁷. Sea como fuere, a mi parecer, para dar cumplimiento a lo dicho por la STC 66/1984, había que entender que la sanción no se podía ejecutar hasta que el Tribunal desestimara la petición de suspensión formulada por el recurrente, o hasta que transcurriera el plazo para recurrir o, habiendo recurrido, no se hubiera solicitado la suspensión de la sanción⁹⁸. Sin embargo, lo cierto es que, como manifiesta ALARCÓN SOTOMAYOR, todo

⁹⁷ Así lo consideraban BALBÍN y FUERTES SUÁREZ. *Apud BARCELONA LLOP, Javier, Ejecutividad, ejecutoriedad (...)*, cit., pp. 438 y 439.

⁹⁸ A efectos prácticos, mi opinión coincide con la de BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad (...)*, cit., p. 440: «la única forma de dar cumplimiento a lo que la Sentencia 66/1984 dice es admitir que, dictado el acto sancionador, su ejecutividad queda paralizada hasta el transcurso del plazo de recurso administrativo en caso de que sea necesario. Verificado este recurso, la paralización se mantiene mientras queda abierto el plazo para recurrir en vía contenciosa, transcurrido el cual, si el contencioso se formaliza, habrá que esperar al pronunciamiento cautelar sobre la ejecutividad». Y con la de SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo general*, vol. II, Iustel, 2004, Madrid, p. 422: «debe entenderse que la sanción no será ejecutiva en tanto el Tribunal no desestime la petición de suspensión que el recurrente deberá formularle. O, también, cuando el recurso contencioso no se interponga, no se interponga en plazo o no se pida en su escrito inicial la suspensión de la sanción». La diferencia es que yo considero que, en esos momentos, las sanciones sí eran ejecutivas, desde que se dictaban, sólo que no se podían ejecutar forzosamente hasta momentos posteriores por exigencias constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva.



esto no dejaba de producir inseguridad y dificultades de todo género⁹⁹.

Con la aprobación de la Ley 30/1992, el panorama cambió. Se modificó el régimen de ejecutividad de las sanciones, que ahora sólo serían ejecutivas cuando pusieran fin a la vía administrativa (art. 138.3 Ley 30/1992)¹⁰⁰. Esto, en aquel entonces, equivalía a establecer que las sanciones serían ejecutivas una vez

⁹⁹ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador (...)*, cit., p. 487.

¹⁰⁰ Sólo se demora la ejecutividad de las sanciones y no la de los actos administrativos desfavorables en general, en palabras de CANO CAMPOS, Tomás, "Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el Derecho de la Competencia", (...), cit., p. 80, debido a la «diferencia insalvable que hay entre las sanciones y el resto de medidas de gravamen, consistente en que el perjuicio que supone la sanción es un plus al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o a la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho. Las sanciones, además, sólo afectan al particular sancionado y no tutelan directamente (sino sólo por la vía, indirecta, de la disuasión) los intereses generales, mientras que en las medidas no sancionadoras están directamente en juego los intereses públicos».

En definitiva, la doctrina viene manifestando que posponer la ejecución de una sanción no supondría ningún perjuicio para los intereses generales, mientras que sí podría suponer un peligro para aquellos el hecho de postergar la eficacia de los actos administrativos desfavorables, pues éstos se suelen encaminar a evitar perturbaciones para el interés general (es el caso de la retirada de licencias, del reintegro de subvenciones, etc). A este respecto, *vid.*, entre otros, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador (...)*, cit., p. 490 y 491.

hubieran alcanzado firmeza en vía administrativa, pues únicamente existía el recurso de alzada, pero no el de reposición (suprimido precisamente con la entrada en vigor de esta Ley). Por tanto, si las sanciones eran recurribles en alzada, había que esperar a que ese recurso se resolviera para que agotaran la vía administrativa y, a su vez, alcanzaran el carácter de ejecutivas. Mientras que si las resoluciones sancionadoras, una vez dictadas, causaban estado en la vía administrativa y no eran susceptibles de recurso administrativo ordinario, eran ejecutivas desde ese momento.

Se solucionaba así el problema. Sin embargo, con la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se volvió a introducir en nuestro ordenamiento jurídico el recurso de reposición, pero con carácter potestativo –y no preceptivo tal y como lo configuraba la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Surgía entonces, de nuevo, el problema de inseguridad jurídica que venía existiendo con anterioridad a la Ley 30/1992, pero sólo en relación con las resoluciones sancionadoras recurribles en reposición o en vía judicial¹⁰¹.

¹⁰¹ REBOLLO PUIG, Manuel, “La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común”, *Derecho Administrativo e integración europea: Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, coordinada por LAGUNA DE PAZ, José Carlos, SANZ RUBIALES, Íñigo y DE LOS MOZOS Y TOUYA, Isabel María, Reus, 2016, Madrid, pp. 1344 y 1345, explica que «Por ello, incluso las leyes sectoriales establecieron otras soluciones sin importarles mucho ni poco lo que decía la Ley 30/1992 y hasta el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad



Como consecuencia, el Tribunal Constitucional reiteró la doctrina sentada en la STC 66/1984. Un claro ejemplo de ello se encuentra en el ATC 95/2000, de 30 marzo:

«Es doctrina reiterada de este Tribunal, desde STC 66/1984...y hasta nuestros días (entre otras, SSTC 199/1998 [RTC 1998\199], fundamento jurídico 2º) que la ejecutividad de los actos administrativos es, en términos generales, compatible con el art. 24.1 CE... El derecho a la tutela judicial efectiva se satisface, entonces, con la posibilidad procesal de que la ejecutividad sea sometida a control judicial, y que pueda concluir en la suspensión de eficacia del acto administrativo».

Lo mismo establecía la jurisprudencia ordinaria. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 24 noviembre 2004, recurso de casación n.º 3071/2001 (JUR\2004\8173), -aunque en relación a un acto de naturaleza tributaria- afirmó:

«el derecho a la tutela judicial se satisface cuando, antes de la ejecución, se permite someter a la decisión de un tribunal la ejecutividad, para que este resuelva sobre la suspensión. Y que, por tanto, se vulnera ese derecho fundamental, no cuando se dictan actos que gozan de ejecutividad, sino cuando, en relación a los mismos, se inician actos materiales de ejecución sin ofrecer al interesado la posibilidad de instar judicialmente la suspensión de esa

Sancionadora (RD 1398/1993) corrigió la regulación legal» y afirma que «La solución se plasmó mejor en la Ley General Tributaria [art. 212.3.a)] que establecía que la presentación de recursos administrativos comportaba la suspensión automática de las sanciones que se mantenía “hasta que sean firmes en vía administrativa”».

ejecutividad...el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que hace a la ejecutividad de los actos administrativos, lo que exige es permitir al particular interesado someter a un órgano judicial esa ejecutividad para que frente a ella pueda adoptar medidas cautelares. Pero no impone paralizar la posibilidad de ejecutar el acto administrativo dotado de ejecutividad hasta tanto se dicte sentencia en el proceso judicial donde se impugnó dicho acto».

Y así lo ha venido constatando a lo largo del tiempo. La STS de 6 de junio de 2012 (RJ 2012\7274) afirmaba:

«el principio general de ejecutividad [de los actos administrativos]... debe conjugarse con las exigencias derivadas de la tutela judicial efectiva... las sanciones administrativas no pueden ser ejecutadas hasta que el Juez o Tribunal Contencioso-Administrativo se haya pronunciado sobre la adopción de medidas cautelares, de manera que, en estos casos, la interposición de recurso contencioso-administrativo con solicitud cautelar impide la ejecutividad del acto sancionador recurrido. Sin embargo, una vez que la decisión cautelar ha sido adoptada si de ella no se deriva la suspensión de la ejecutividad ésta vuelve a recobrar toda su efectividad».

De la jurisprudencia se derivaba, nuevamente, la necesidad de entender que las sanciones no se podían ejecutar hasta que un Tribunal desestimara la petición de suspensión formulada por el recurrente, o hasta que



transcurriera el plazo para recurrir o, habiendo recurrido, no se hubiera solicitado la suspensión de la sanción¹⁰².

En definitiva, las sanciones susceptibles de recurso de alzada no se podían ejecutar porque no eran ejecutivas al no poner fin a la vía administrativa, en virtud del art. 138.3 de la Ley 30/1992, pero tampoco se podían ejecutar después, cuando eran susceptibles de recurso contencioso-administrativo, al igual que tampoco eran ejecutables las sanciones directamente recurribles en vía judicial o potestativamente en vía administrativa mediante el recurso de reposición, porque se tenía que dar al sancionado la posibilidad de solicitar a un juez la suspensión de la resolución sancionadora. Todo ello, claro está, salvo que el sancionado consintiera la ejecución de la sanción, dejando pasar el plazo para recurrir sin interponer ningún recurso o interponiéndolo, pero sin solicitar la suspensión del acto objeto del mismo.

El panorama ha vuelto a cambiar con la aprobación y entrada en vigor de la LPAC. Como ya he explicado, ahora las sanciones sólo son ejecutivas cuando ponen fin a la vía administrativa, es decir, cuando no son susceptibles de recurso administrativo ordinario¹⁰³. Se

¹⁰² Y digo que *no se podían ejecutar* y no que *no eran ejecutivas* porque, a mi juicio, ejecutivas, en puridad, eran, porque agotaban la vía administrativa (art. 138.3 Ley 30/1992), pero la Administración no las podía ejecutar forzosamente por exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

¹⁰³ Art. 90.3 LPAC, primer párrafo: «La resolución que ponga fin al procedimiento (sancionador) será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia

ha adoptado esta expresión porque, al existir de nuevo en nuestro ordenamiento el recurso de reposición –ahora con carácter potestativo- ha devenido necesario distinguir entre agotar la vía administrativa y alcanzar firmeza en tal vía. Actualmente, por tanto, la ejecutividad de las sanciones queda paralizada *ope legis* hasta que la Administración resuelve los recursos de alzada o de reposición interpuestos contra las mismas o hasta que transcurren los plazos previstos para recurrir sin que el interesado los interponga. Pero tampoco esta solución parece estar exenta de problemas porque, ¿qué ocurre cuando las sanciones ya han puesto fin a la vía administrativa?, ¿son ejecutivas o sigue quedando paralizada su ejecutividad hasta un posible pronunciamiento judicial? Ello ha sido advertido por el legislador, que no ha dudado en dar una solución. Es la que recoge el art. 90.3 LPAC, tras sentar en su primer párrafo la regla general de ejecutividad de las sanciones:

«Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo...».

Parece, por tanto, que por fin nos encontramos con un régimen de ejecutividad de las sanciones acabado, coherente y certero. En los siguientes epígrafes me detendré a analizarlo.

Pero antes quisiera destacar una pregunta que siempre ha inquietado a la doctrina que se ha detenido a estudiar la compatibilidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la ejecutividad de las

en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado».



sanciones. Y es: si lo que provoca el retraso en la ejecutividad de las sanciones es el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, y no un derecho propio de los actos punitivos, como la presunción de inocencia, ¿por qué no se demora también la ejecutividad de los demás actos de gravamen?¹⁰⁴ La mayor parte de esa doctrina ha llegado a la conclusión de que eso es así porque el retraso en la ejecución de la sanción no tiene por qué ser perjudicial para los intereses generales, mientras que, por el contrario, la demora en la ejecución de las medidas administrativas de gravamen sí puede suponer un peligro para el interés general, pues, normalmente, la actividad administrativa de limitación o policía persigue evitar peligros o perturbaciones.

III. RÉGIMEN DE EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES EN LA LPAC.

El art. 98 LPAC establece en su primer apartado:

«Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún

¹⁰⁴ A este respecto, *vid.*, entre otros, CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, (...), cit., p. 528 y ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador* (...), cit., pp.489-490.

recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

c) Una disposición establezca lo contrario.

d) Se necesite aprobación o autorización superior.»

Este artículo –aunque, como ya dije, con un título erróneo (“Ejecutoriedad”)-, instaura el régimen de ejecutividad de las sanciones y lo hace estableciendo la firmeza en vía administrativa como criterio delimitador de la misma. También lo establece el art. 90.3 LPAC, dedicado específicamente a la resolución de los procedimientos sancionadores, cuando afirma: «La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa». De este modo, hasta que una resolución sancionadora no deja de ser susceptible de recurso de alzada o de reposición no goza del carácter de ejecutiva. Se pospone, de esta manera, la ejecutividad de las sanciones aún más de lo que lo hacía la Ley 30/1992 que, como ya he explicado, situaba la línea divisoria de la ejecutividad en el fin de la vía administrativa porque en un principio, cuando entró en vigor, el recurso de reposición se había suprimido del ordenamiento jurídico español.

Como afirma CHINCHILLA MARÍN, la LPAC no alude, como hacía antes la Ley 30/1992, al fin de la vía administrativa, pero tampoco alude expresamente a la firmeza en vía administrativa –criterio que parece establecer como delimitador de la ejecutividad de las sanciones-; sino que prescinde de ambas expresiones y, en su lugar, «ha definido la ejecutividad de las sanciones por referencia a una circunstancia muy concreta: que no quepa contra la sanción recurso administrativo ordinario



alguno»¹⁰⁵. Así, el legislador deja claro que las sanciones solo son ejecutivas cuando transcurren los plazos legalmente previstos para interponer el recurso administrativo que proceda -alzada o reposición- sin haberse interpuesto o cuando, habiéndose interpuesto el recurso administrativo, haya sido desestimado y, por tanto, confirmada la validez de la sanción impuesta.

Sea como fuere, a continuación, me centraré en analizar el régimen de ejecutividad de las sanciones impuesto por la LPAC en cada una de las fases por las que pueden discurrir.

1. Cuando cabe recurso administrativo ordinario contra la sanción.

Una vez dictada la resolución sancionadora, caben dos opciones:

- Que no ponga fin a la vía administrativa y sea susceptible de recurso de alzada *ex art.* 121 LPAC.
- Que agote la vía administrativa y sea recurrible en reposición, con carácter potestativo, o directamente en vía judicial contencioso-administrativa, en virtud del art. 123 LPAC.

En ambos casos, la resolución sancionadora es válida desde que se dicta, pero no ejecutiva. Para que lo sea, o bien la Administración tiene que resolver el recurso

¹⁰⁵ CHINCHILLA MARÍN, Carmen, "Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público", *RVAP*, n.º 110-I, enero-abril 2018, p. 60.

administrativo interpuesto contra la misma, o bien el sancionado tiene que dejar transcurrir el plazo establecido legalmente para interponer el recurso de que se trate (alzada o reposición).

Llegados a este punto, he de aclarar que, si el interesado recurre la sanción, para que ésta devenga ejecutiva, la Administración tiene que resolver el recurso expresamente. «La desestimación presunta de cualquiera de esos dos recursos ordinarios por silencio negativo no es suficiente para que la sanción devenga ejecutiva»¹⁰⁶. Explica REBOLLO PUIG que lo contrario sería absurdo porque el incumplimiento del deber de resolver de la Administración conllevaría que el recurrente se viera obligado a cumplir la sanción y habilitarían a la misma a ejecutar forzosamente su acto si éste no la cumpliera voluntariamente. La decisión de llevar o no a cabo la ejecución forzosa quedaría así plenamente en poder de la Administración, que podría optar por no resolver los recursos administrativos ordinarios interpuestos contra las sanciones para pasar a ejecutarlas forzosamente. Para evitarlo, la firmeza en vía administrativa debe entenderse producida únicamente cuando se produzca la resolución expresa del recurso de alzada o de reposición confirmatoria de la sanción, o bien cuando el interesado haya dejado transcurrir los plazos para recurrir en vía administrativa sin interponer ningún recurso. Así lo ha venido señalando la jurisprudencia, tanto la del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo¹⁰⁷. La STC 243/2006 señala que el deber que

¹⁰⁶ REBOLLO PUIG, Manuel, “La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común”, (...), cit., p. 1345.

¹⁰⁷ Vid. CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, (...), cit., p. 530.



tiene la Administración de resolver expresamente los recursos administrativos, incluso extemporáneamente y sin vinculación al sentido del silencio ya producido, excluye la posibilidad de que «un recurso de alzada pueda alcanzar firmeza hasta que no se desestime éste expresa y totalmente, pues hasta ese momento la Administración puede decidir cuantas cuestiones plantee el recurso tanto de forma como de fondo». Del mismo modo, la STS de 22 de septiembre de 2008 (RJ 2008, 4545) afirma que «el transcurso del plazo legalmente previsto para la resolución del recurso de alzada no determina la firmeza del acto administrativo sancionador, sino que únicamente habilita al interesado para interponer recurso Contencioso-Administrativo».

Por lo tanto, cuando ante un recurso administrativo ordinario contra una sanción se produzca el silencio de la Administración, la sanción seguirá sin ser definitiva en vía administrativa y sin alcanzar la cualidad de ejecutiva. En palabras de CHINCHILLA MARÍN, «mientras la Administración no cumpla con su obligación de dictar y notificar la resolución expresa que ponga fin al recurso administrativo interpuesto contra una sanción, dicha sanción no será ejecutiva»¹⁰⁸. En estos casos, la ejecutividad de la sanción sólo llegará cuando el recurrente decida interponer el recurso contencioso-administrativo y el Juez no acuerde suspender la eficacia de la sanción como medida cautelar.

Podría discutirse si la sanción sería ejecutiva cuando, por el contrario, el interesado dejara transcurrir el plazo

¹⁰⁸ CHINCHILLA MARÍN, Carmen, "Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público", (...), cit., p. 61.

para interponer el recurso en vía contencioso-administrativa. Según el art. 46.1 LJCA, ese plazo es de seis meses cuando se trata de actos presuntos. Lo que ocurre es que, realmente, acto presunto es únicamente el silencio administrativo positivo, pero no el silencio negativo, que es una mera ficción legal que habilita al interesado para recurrir¹⁰⁹. Como respecto a los recursos administrativos contra sanciones únicamente se puede producir este segundo tipo de silencio, ex art. 24.1 LPAC

¹⁰⁹ Así lo declaró la STC 52/2014, de 10 abril. En ella, el TC resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 46.1 LJCA, inciso segundo, por posible vulneración del art. 24.1 CE y del principio de seguridad jurídica. Para ello, el TC recordó la consolidada doctrina constitucional sobre el acceso a la justicia de las personas cuyos derechos e intereses legítimos se ven frustrados o perjudicados por la inactividad administrativa, elaborada a partir de la Sentencia 6/1986, de 21 de enero, según la cual, el silencio administrativo de carácter negativo no es un acto administrativo, sino «una ficción legal que responde a la finalidad de que el ciudadano pueda acceder a la vía judicial, superando los efectos de la inactividad de la Administración». Doctrina que, según el TC, se consolidó con la modificación de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero, pues pasó a prever expresamente en su art. 42.2 que «la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento, y que en cambio la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente». Conforme a ello, el TC consideró que, a la luz de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992, el inciso segundo del art. 46.1 LJCA dejó de ser aplicable en los supuestos de silencio administrativo negativo.



tercer párrafo¹¹⁰, nunca se producirá un acto presunto de la Administración y, como consecuencia, habría que entender que no existe ningún plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo y que el art. 46.1 LJCA¹¹¹ debe entenderse vigente únicamente con relación al silencio administrativo positivo. Ello ha sido así hasta la entrada en vigor de la LPAC. Pero el panorama ha cambiado. Ya no se distingue entre acto presunto positivo o negativo, sino que, directamente, se establece que no existe plazo para recurrir actos administrativos presuntos. Así lo determina el art. 122.1 LPAC párrafo segundo respecto al recurso de alzada¹¹² y

¹¹⁰ Art. 24.1 LPAC tercer párrafo: «El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado».

¹¹¹ Art. 46.1 LJCA: «El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto».

¹¹² Art. 122.1 LPAC párrafo segundo: «Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa

el art. 124.1 LPAC párrafo segundo con relación al recurso de reposición¹¹³. Es por ello por lo que la doctrina entiende que, desde la entrada en vigor de la LPAC, hay que concluir que si el acto no fuera expreso (sea silencio positivo o negativo) podrá ser recurrido en vía contencioso-administrativa en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que se haya producido el silencio¹¹⁴, independientemente de lo que sigue estableciendo la LJCA en su art. 46.1.

2. Cuando no cabe recurso administrativo ordinario contra la sanción.

Si contra la sanción no cabe recurso administrativo ordinario es porque, o bien se dictó una resolución sancionadora que no ponía fin a la vía administrativa y se recurrió en alzada, o bien se dictó una resolución sancionadora que agotaba la vía administrativa y se recurrió en reposición. Eso, o que, en cualquiera de los dos casos, el sujeto sancionado administrativamente dejó transcurrir los plazos previstos legalmente para

específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo».

¹¹³ Art. 124.1 LPAC párrafo segundo: «Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto».

¹¹⁴ En este sentido, vid. MARTI DEL MORAL, Antonio, "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa (II)", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 359 y 360.



recurrir sin interponer el recurso administrativo ordinario procedente.

En cualquier caso, una vez resuelto el recurso expresamente por la Administración –ya he explicado que la sanción no alcanza ejecutividad con el silencio administrativo negativo-, o transcurridos los plazos para su interposición sin que el interesado actúe, la sanción deviene firme en vía administrativa y, por tanto, ejecutiva. Entonces sí, el sancionado deberá cumplir la sanción¹¹⁵ si no quiere verse envuelto en un procedimiento de ejecución forzosa pues, desde ese momento, la sanción despliega todos sus efectos jurídicos y si no es cumplida voluntariamente por el sujeto sobre el que recae, la Administración se encuentra habilitada para pasar a ejecutarla directamente sin necesidad de acudir a los tribunales (privilegio de autotutela ejecutiva). Aunque para ello tendrá que realizar un previo apercibimiento al sujeto obligado a cumplir la sanción ex art. 99 LPAC.

Sin embargo, no siempre ocurre eso, pues hay sanciones que no imponen obligaciones al sujeto sancionado y cuya efectividad depende únicamente de la Administración¹¹⁶. Es lo que ocurre con la retirada de puntos del permiso de conducir. Esa sanción no requiere

¹¹⁵ Las leyes sectoriales establecen el plazo de cumplimiento voluntario. Por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, otorga en su art. 110.1 un plazo de quince días naturales al sujeto sancionado pecuniariamente para que, una vez firme la sanción, proceda voluntariamente al pago de la multa.

¹¹⁶ A este respecto, *vid.* CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, (...), cit., p. 517.

que el destinatario la cumpla voluntariamente, por lo que no será precisa la técnica de la ejecución forzosa, sino que la Administración, en el momento en que la sanción sea ejecutiva, podrá proceder a ejecutarla¹¹⁷ –en este caso, mediante la retirada de los puntos del permiso de conducir y su anotación en el Registro de conductores.

En cualquier caso, al ser la sanción ejecutiva, existe el riesgo de que efectivamente se ejecute. Pero, todavía, el sujeto sancionado por la Administración no ha tenido posibilidad de someterla a revisión de un Juez. Todavía está expedita la vía de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Y como consecuencia, como ya he explicado en un epígrafe anterior, por exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, hay que garantizar que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal. Y ello sólo será posible si, ante la intención del sancionado de interponer recurso contencioso-administrativo, la ejecutividad de la sanción se vuelve a suspender hasta que el Juez se pronuncie sobre ella.

Precisamente esa regla es la que establece el art. 90.3 LPAC a partir de su segundo párrafo:

¹¹⁷ En ocasiones, las Leyes sectoriales establecen un plazo a partir del cual la Administración puede proceder a ejecutar la sanción, incluso cuando la misma no requiere cumplimiento por parte de su destinatario sino solamente un acto de la Administración. Es el caso del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que en su art. 109 habilita a la Administración para ejecutar la sanción de suspensión de autorización transcurrido un mes desde que la misma haya adquirido firmeza en vía administrativa.



«Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.»

Como vemos, la garantía del derecho fundamental del sancionado ahora queda en sus propias manos, pues puede decidir no recurrir en vía contencioso-administrativa y cumplir la sanción o esperar a que la Administración la ejecute forzosamente; o, por el contrario, puede optar por anunciar a la Administración su intención de interponer recurso-contencioso contra la resolución sancionadora.

De esta forma se ha solucionado el problema que venía existiendo con anterioridad a la LPAC durante el periodo intermedio que transcurría desde que la sanción era firme en vía administrativa hasta que el Juez se pronunciaba sobre la suspensión -al igual que se ha solucionado el problema que existía con aquellas sanciones que agotaban la vía administrativa pero eran

susceptibles de recurso de reposición con la sustitución del criterio del fin de la vía administrativa por el de firmeza en vía administrativa para marcar el comienzo de la ejecutividad de las sanciones- y se ha eliminado la dificultad, que puso de manifiesto ALARCÓN SOTOMAYOR, «de articular algún medio para que la Administración sepa rápidamente si se ha interpuesto el recurso contencioso-administrativo»¹¹⁸.

Y para ello, el legislador ha impuesto una carga a los administrados que resultan sancionados. Si, una vez firme la sanción en vía administrativa, desean recurrirla en vía judicial y quieren evitar que despliegue efectos hasta que el Juez se pronuncie, tienen que comunicar a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo, y según REBOLLO PUIG, también la de solicitar allí la suspensión¹¹⁹. A mi parecer, esto segundo no sería necesario indicarlo. Bastaría con que el interesado anunciara a la Administración su intención de recurrir la sanción en vía contencioso-administrativa para que se produjera la suspensión automática de su ejecutividad. Ello, por sí solo, impediría que la Administración pudiera pasar a la ejecución forzosa. Sin necesidad de que se advierta la intención de solicitar la suspensión. Creo que si un interesado recurre en sede judicial es porque no está de acuerdo con la sanción y, por tanto, tratará de que nunca llegue a ejecutarse o, al menos, de retrasar todo lo posible su ejecución. No considero necesario complicar la carga que ya se le impone en la LPAC. Eso sí, si en el escrito de

¹¹⁸ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador (...)*, cit., p. 487.

¹¹⁹ REBOLLO PUIG, Manuel, "La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común", (...), cit., p. 1348.



interposición del recurso el interesado no solicita al Juez la suspensión cautelar de la sanción, la misma recupera su ejecutividad. Al igual que si, finalmente, el interesado decide no recurrir o si, habiendo recurrido y solicitado la suspensión, el Juez se la deniega.

Por otra parte, aunque el precepto utilice la expresión «*se podrá* suspender», a mi juicio, la suspensión cautelar de la ejecutividad de la sanción debe entenderse, no como una posibilidad, sino como una obligación de la Administración para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva del sujeto al que ha impuesto una sanción, pues así se venía haciendo por exigencias de la jurisprudencia incluso cuando la Ley 30/1992 guardaba silencio a este respecto¹²⁰. Obligación de la Administración, como vemos, de suspender la ejecutividad de la sanción, no de retrasarla. La sanción devino ejecutiva cuando alcanzó firmeza en vía administrativa. Ahora lo que se pretende es evitar que se ejecute hasta que un Juez se pronuncie sobre tal posibilidad.

El problema es que el art. 90.3.2º LPAC no establece un plazo para que el interesado anuncie su intención de recurrir, por lo que el mismo puede hacerlo días antes de que transcurra el plazo legal de dos meses para interponer recurso contencioso-administrativo. Sea como fuere, hasta que no lo anuncie, la sanción sigue siendo ejecutiva, por lo que la Administración puede proceder a ejecutarla forzosamente una vez que expire

¹²⁰ REBOLLO PUIG, Manuel, "La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común", (...), cit., p. 1348, opina que sólo interpretando la suspensión de la ejecutividad de la sanción como una obligación de la Administración –y no como una facultad- se consigue que el art. 90.3.2º LPAC sea conforme con la jurisprudencia constitucional.

el plazo de cumplimiento voluntario que, en su caso, haya otorgado al interesado. Pero en el momento que se reciba la comunicación del interesado, las actuaciones que se hayan comenzado para llevar a cabo la ejecución forzosa tienen que cesar de inmediato y, en su caso, la Administración tendrá que reponer al sujeto en su situación originaria anterior a dicha ejecución.

En cualquier caso, si el interesado hace uso de la facultad que le reconoce el art. 90.3 LPAC, lo que ocurre es que la sanción, ya ejecutiva, se suspende hasta que un Juez se pronuncie al respecto. Es decir, transcurrirá un tiempo sin que la sanción pueda ser ejecutada e incluso quizá nunca llegue a ejecutarse. Pero como es probable que la sanción sea conforme a Derecho y que el Juez desestime su suspensión, el art. 90.3 LPAC ha previsto en su primer párrafo la posibilidad de que se adopten medidas cautelares en la propia resolución sancionadora para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva, pudiendo consistir tales medidas en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado¹²¹.

¹²¹ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "Derecho Administrativo sancionador: garantías formales y procedimiento sancionador", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, p. 244.



3. Cuando se interpone recurso contencioso-administrativo contra la sanción.

Una vez comunicada a la Administración la intención de interponer recurso contencioso-administrativo y suspendida la ejecutividad de la sanción, pueden ocurrir dos cosas:

- 1) Que el interesado no solicite en el recurso la suspensión de la sanción como medida cautelar: en este caso, la sanción vuelve a recuperar su ejecutividad en ese mismo momento de la interposición sin solicitud de suspensión.
- 2) Que el interesado solicite la medida cautelar de suspensión: este supuesto puede dar lugar, a su vez, a dos situaciones. Que el Juez estime la solicitud y suspenda cautelarmente la ejecutividad de la sanción hasta que dicte sentencia; o que el Juez la desestime, en cuyo caso, la sanción vuelve a desplegar todos sus efectos¹²².

¹²² Si el Juez deniega la medida cautelar de suspensión, la sanción administrativa podrá ejecutarse, sin perjuicio de que finalmente la sentencia pueda estimar el recurso y anular la sanción, en cuyo caso procederá el pleno restablecimiento de los derechos del sujeto indebidamente sancionado. Lo mismo ocurrirá en aquellos supuestos en que el sujeto haya reconocido su responsabilidad y haya pagado voluntariamente la sanción pecuniaria que se le impuso *ex art.* 85.2 LPAC para beneficiarse del programa de clemencia previsto por ese mismo artículo, en su tercer apartado, consistente en que el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta; pues en estos casos, aunque el precepto condiciona la efectividad de las reducciones al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción, la vía jurisdiccional contencioso-administrativa queda expedita para el interesado –aunque el precepto no lo diga expresamente, la doctrina entiende que la

Por tanto, únicamente solicitando al Juez en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo la suspensión de la sanción y reconociéndola éste, se mantiene dicha suspensión hasta que se resuelva el recurso. De lo contrario, en cualquier momento, la Administración puede acordar dar un plazo de cumplimiento voluntario al interesado y, una vez transcurrido éste sin que se ejecute la sanción, puede pasar a ejecutarla forzosamente. A no ser que el recurrente decida solicitar la medida cautelar de suspensión que no solicitó al interponer el recurso durante la tramitación del proceso, cosa que le permite el art. 129 LJCA. En este caso, cuando el Juez resuelva sobre la solicitud de medida cautelar, puede suceder que la sanción vuelva a perder su ejecutividad. Lo que no resuelve la LPAC es si la mera solicitud de justicia cautelar suspende automáticamente la ejecutividad de la sanción hasta en tanto el Juez resuelve sobre ella. Así lo pone de manifiesto REBOLLO PUIG, que se inclina por considerar que sí se produce esa suspensión provisional¹²³.

En cualquier caso, el juez, para decidir si adopta o no la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la sanción, seguirá las reglas generales de la LJCA,

resolución administrativa de reconocimiento de pago que pone fin al procedimiento sancionador agota la vía administrativa-, por lo que puede suceder que después de que el interesado haya pagado voluntariamente la multa, el Juez la anule en sentencia y la Administración tenga que devolvérsela. A este respecto, *vid.* ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "Derecho Administrativo sancionador: (...)", *cit.*, pp. 239 y 244.

¹²³ REBOLLO PUIG, Manuel, "La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común", (...), *cit.*, p. 1348.



pues ni legislador ni jurisprudencia han establecido ninguna singularidad en relación con las sanciones. Como vemos, en la vía judicial ya no se produce la suspensión automática de las sanciones que opera en la vía administrativa. Así lo declara la STS de 4 de marzo de 2013 (Ar. 2668) que, acto seguido, afirma que «el órgano judicial debe resolver sobre la procedencia o no de la suspensión, con o sin garantía, con arreglo a los criterios previstos en los arts. 129 y siguientes LJCA».

Esos criterios vienen a exigir la ponderación de los intereses en conflicto. El art. 130 LJCA dispone que la medida cautelar sólo podrá acordarse cuando la ejecución del acto pueda hacer perder al recurso su finalidad legítima. Pero incluso en ese caso el precepto realiza una salvedad, pues permite denegar la medida cautelar cuando de la misma pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero. Por tanto, en el caso de las sanciones, únicamente podrán los jueces acordar la suspensión cautelar de su ejecutividad cuando la ejecución de las mismas hiciera perder al recurso su finalidad y si, previamente se han asegurado de que su adopción no conlleva una perturbación grave de los intereses generales o de tercero. Como se puede deducir, no es nada fácil que se adopte la medida cautelar. Pero es que, además, en el caso de acordarse, el art. 133 LJCA impone que, si de la misma se pueden derivar perjuicios de cualquier naturaleza, se acuerden las medidas necesarias y adecuadas para evitarlos o paliarlos, o se exijan las cauciones o garantías suficientes para responder de ellos.

Ante estos criterios tan estrictos, explica REBOLLO PUIG que los jueces ni siquiera moderan su carácter en atención a la naturaleza gravosa de las sanciones. Y que, más bien al contrario, ante las sanciones de multa, que

son las más frecuentes, incluso tienden a no conceder la suspensión por considerar que el pago de las mismas no hace perder al recurso su finalidad legítima. Y ello a pesar de que el Tribunal Constitucional ya rechazó esta tesis en su STC 238/1992 con relación a los daños causados por la ejecutividad de los actos administrativos sobre derechos patrimoniales, donde afirmó que

«La cuestión es más bien, si la valoración económica *a posteriori* del perjuicio puede conseguir, visto el derecho o bien afectado, hacer totalmente reversible su afectación inicial, esto es, restaurar plenamente la situación anterior al acto administrativo».

Conforme a ello, algunos tribunales han adoptado decisiones más justas y razonables, pero lamentablemente, no representan la tónica general. Un ejemplo sería la STSJ de Madrid n.º 445/2016, de 8 junio (JUR 2016, 186513), que estima la suspensión de la ejecutividad de una sanción de multa de 330.002 € porque «dado el concreto importe de la sanción impuesta resulta factible admitir que su pago podría ser capaz de generar a la recurrente-apelada perjuicios materiales que sean de difícil reparación». Aunque como contrapunto, dado el interés general asociado al efectivo pago de la multa, requiere que la recurrente aporte garantía del pago futuro de la sanción ex art. 133 LJCA.

Lo habitual sigue siendo, por tanto, que la ejecutividad de las sanciones no se suspenda en la vía contencioso-administrativa, lo que parece contradecir el espíritu de tolerancia de la LPAC al retraso de la ejecutividad hasta la firmeza en vía administrativa de la sanción y a su posterior suspensión en caso de anuncio de recurso contencioso-administrativo. Habrá que esperar para ver si, como cree REBOLLO PUIG que debería



ocurrir¹²⁴, la LPAC influye sobre los criterios judiciales para decidir sobre la suspensión cautelar de las sanciones.

Sin embargo, lo cierto es que lo que se pretendía, que era la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de los sancionados, se ha logrado, pues ahora éstos tienen la posibilidad de que un Juez se pronuncie sobre la ejecutividad de las sanciones que se les han impuesto antes de que la Administración pueda ejecutarlas.

IV. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES EN ÁMBITOS SECTORIALES.

La Disposición Adicional 1ª LPAC, en su segundo apartado, establece:

«Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

- a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.
- b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

¹²⁴ REBOLLO PUIG, Manuel, "La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común", (...), cit., p. 1351.

c) Las actuaciones y *procedimientos sancionadores* en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.»

Del apartado c) del mencionado precepto se deriva que el régimen de la ejecutividad de las sanciones establecido en la LPAC sólo es aplicable supletoriamente en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en las leyes reguladoras de estas materias. Y lo mismo habrá que entender respecto a lo dispuesto en la LRJSP, pues, aunque nada diga sobre su aplicación supletoria en esos ámbitos, la mejor doctrina ya se ha pronunciado abogando por esta solución¹²⁵.

A ello habría que añadir dos ámbitos más en el que el régimen de ejecutividad previsto en la LPAC sería supletorio: las sanciones impuestas por las Universidades Públicas y las sanciones impuestas por Corporaciones de Derecho Público. Y ello en virtud de los arts. 2.2 c) y 2.4 LPAC, los cuales establecen que Universidades Públicas y Corporaciones de Derecho Público, respectivamente, se rigen por su normativa específica y sólo supletoriamente por las previsiones de la LPAC. Pero no sólo conforme a esos preceptos, sino también *ex arts.* 2.3 LPAC y 2.3 LRJSP, pues ambos excluyen del concepto de Administración Pública a las

¹²⁵ REBOLLO PUIG, Manuel, “La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común”, (...), cit., p. 1362.



Universidades Públicas y a las Corporaciones de Derecho Público¹²⁶. A pesar de ello, esta exclusión es dudosa, sobre todo con relación a las Universidades Públicas, respecto a las cuales, la doctrina sigue siendo reticente a excluirlas del ámbito de las Leyes 39 y 40/2015 y del concepto de Administración Pública. Algunos autores, como PIZARRO NEVADO, creen que «la indicación de que las Universidades públicas “se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley” no supondrá en la práctica que no se les aplique la LRJSP, porque hay preceptos que expresamente aluden a ellas. Y otros muchos que no se aplicarían inicialmente a las mismas, por dirigirse a las Administraciones Públicas, pero que eventualmente les serán de aplicación con carácter supletorio»¹²⁷. Otros, como SANTAMARÍA PASTOR, van aún más lejos y afirman que por el simple hecho de que las Universidades se rijan por su normativa específica y supletoriamente por los preceptos de la LRJSP no cabe negar su naturaleza de

¹²⁶ Las Corporaciones de Derecho Público, por su parte, no son sólo excluidas del concepto de Administración Pública, sino también del concepto más amplio de Sector Público institucional ex arts. 2.2 LPAC y 2.2 LRJSP. Y, además, sólo se les aplican las Leyes 39 y 40/2015 de forma supletoria en lo atinente al ejercicio de funciones públicas y no a todo lo no previsto por su normativa específica, como ocurría durante la vigencia de la Ley 30/1992. Se ha radicalizado, por tanto, su exclusión del ámbito público, pero ello no ha parecido merecer tanto reproche doctrinal como la exclusión de las Universidades públicas del concepto de Administración Pública.

¹²⁷ PIZARRO NEVADO, Rafael, “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, *El nuevo régimen jurídico del sector público*, dirigida por GONSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto, Wolters Kluwer, 2016, Madrid, p. 32.

Administración Pública¹²⁸. A este respecto, ha calado en la doctrina la queja de que la novedad de dejar de considerar a las Universidades públicas como Administraciones públicas no cumple «con la exigencia de fundamentación objetiva de las decisiones de los poderes públicos propia del Estado de Derecho y su consiguiente exteriorización a través de los instrumentos de motivación de tales decisiones»¹²⁹, por lo que no queda claro qué ha pretendido el legislador con la exclusión y es en esa incertidumbre donde se basan los expertos para considerar que en la práctica esa exclusión será mucho más moderada si no nula.

Lo que no es dudoso es la aplicación supletoria de la LPAC en el ámbito de Derecho de defensa de la competencia o *antitrust*, pues el legislador así lo ha previsto expresamente en el art. 45 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia:

¹²⁸ *Apud* PIZARRO NEVADO, Rafael, "Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público", (...), cit., pp. 31-32. De igual modo, MARTÍN DELGADO, Isaac, "Artículo 2", *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, dirigida por CAMPOS ACUÑA, Concepción, Wolters Kluwer, 2017, Madrid, p. 44: «El que las Universidades puedan tener libertad para configurar su propio procedimiento administrativo con carácter preferente respecto de la regulación común no implica que no sean Administraciones Públicas».

¹²⁹ TARDÍO PATO, José Antonio, "¿Tiene sentido que las Universidades públicas dejen de ser Administraciones Públicas en las nuevas Leyes del Sector Público y de Procedimiento Administrativo Común?", *Documentación Administrativa*, n.º 2, enero-diciembre 2015, p. 2.



«Los procedimientos administrativos en materia de defensa de la competencia se regirán por lo dispuesto en esta ley y su normativa de desarrollo y, supletoriamente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 70 de esta Ley».

Pero lo cierto es que la LDC no regula la ejecutividad de las sanciones, por lo que se entiende aplicable supletoriamente el régimen previsto en la LPAC – además, así lo afirma expresamente el art. 70.1 LDC, aunque con relación a la anterior Ley 30/1992.

Vuelven a surgir dudas, sin embargo, sobre si el régimen general de ejecutividad de las sanciones previsto por la LPAC es aplicable a las sanciones disciplinarias pues, a diferencia de la exclusión que establecía la Ley 30/1992 en su art. 127.3¹³⁰, nada dice la LPAC al respecto. Algunos autores, como REBOLLO PUIG, han encontrado fundamento en la LRJSP, concretamente en su art. 25.3 -que extiende la aplicación de los principios de la potestad sancionadora al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio-, para afirmar que también lo dispuesto en la LPAC es aplicable a las sanciones disciplinarias¹³¹. Sin embargo, esa afirmación

¹³⁰ Art. 127.3 Ley 30/1992: «Las disposiciones de este Título [De la potestad sancionadora] no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual».

¹³¹ REBOLLO PUIG, Manuel, “La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común”, (...), cit., pp. 1363 y 1464.

no está exenta de problemas, como reconoce el propio autor, precisamente con relación al régimen de ejecutividad de las sanciones, pues algunos funcionarios se encuentran sometidos a un régimen disciplinario singular y severo. Es el caso de los militares, policías nacionales y guardia civiles. El art. 60.1 de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, establece la regla de la inmediata ejecutividad de las sanciones. También el art. 48 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, establece como regla general la inmediata ejecutividad de las sanciones impuestas a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, pero, además, aclara que la interposición de un recurso administrativo o judicial no suspende la ejecución de la sanción, aunque la autoridad competente podrá suspender, de oficio o a instancia de parte, la ejecución si considera que de la misma se podrían derivar perjuicios de imposible o de difícil reparación. De igual modo, el art. 66.1 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, establece la regla de la inmediata ejecutividad de las sanciones y de la no suspensión de la ejecución de las mismas por la interposición de recurso administrativo o judicial. Y ello es así porque, en el caso del régimen disciplinario militar, el legislador ha considerado que la regla de la inmediata ejecutividad de las sanciones es «indisociable con la preservación de valores castrenses tan esenciales como el mantenimiento de la disciplina o la evitación de perjuicios irreparables al servicio» y así lo ha reconocido en el propio Preámbulo de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas¹³². En el ámbito del régimen disciplinario de la

¹³² No se trata de una afirmación exenta de polémica. GONZÁLEZ ALONSO considera que «el mantenimiento de la disciplina no



Guardia Civil, quizás por los mismos motivos –por ser un cuerpo armado de naturaleza militar-, también «se mantiene y se refuerza el carácter ejecutivo de las resoluciones sancionadoras» (Preámbulo de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil). Respecto al ámbito de la Policía Nacional, nada dice la ley reguladora sobre las motivaciones que han llevado a establecer la regla de la inmediata ejecutividad de las sanciones, pero se puede deducir que el legislador así la ha establecido porque ha visto en esa regla una vía para conseguir que el mantenimiento de la disciplina y la evitación de perjuicios irreparables al servicio también sean una realidad en este sector.

Ante esta querida, buscada y justificada ejecutividad inmediata de las sanciones en ciertos ámbitos disciplinarios, la LPAC establece la regla general de que las sanciones son ejecutivas desde que son firmes en vía administrativa y nada dice sobre su exclusión en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración. Habrá que esperar para saber cuál de las dos reglas

puede justificar la inmediata ejecutividad de las sanciones disciplinarias castrenses y que éstas deberían atenerse al régimen general de ejecutividad de las sanciones administrativas, es decir cuando exista firmeza en vía administrativa y siempre que no se encuentre pendiente el pronunciamiento de un juez acerca de dicha ejecución». El autor cree que la salvaguarda de la disciplina militar se vería satisfecha de mejor manera a través de la creación de un adecuado sistema de medidas cautelares, precisando cuáles son, los motivos de su imposición, y su sometimiento al pertinente control judicial. *Vid.* GONZÁLEZ ALONSO, Fernando, "La inmediata ejecutividad de las sanciones disciplinarias militares y el derecho a la tutela judicial efectiva", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 36, 2014, p. 35.

termina por prevalecer. Si la específicamente prevista en cada legislación sectorial o la regla que establece la LPAC por considerarse que la misma deroga todas las anteriores vigentes en su ámbito de aplicación. Seguramente los Tribunales realicen una interpretación correctora de la LPAC para que el régimen de ejecutividad que regula no sea aplicable en aquellos sectores en los que el legislador ha diseñado una solución diferente y específica.

Veamos, ahora, el régimen de ejecutividad de las sanciones en los ámbitos en que la LPAC se aplica únicamente de forma supletoria.

4. Ejecutividad de las sanciones en materia tributaria y aduanera.

El art. 212.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece:

«La interposición en tiempo y forma de un recurso o reclamación administrativa contra una sanción producirá los siguientes efectos:

a) La ejecución de las sanciones quedará automáticamente suspendida en periodo voluntario sin necesidad de aportar garantías hasta que sean firmes en vía administrativa...»

Esto aparece desarrollado en el art. 29 del Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario, que dispone:



«1. La suspensión de la ejecución de las sanciones, pecuniarias y no pecuniarias, como consecuencia de la interposición en tiempo y forma de un recurso o reclamación en vía administrativa se aplicará automáticamente por los órganos competentes, sin necesidad de que el interesado lo solicite.

2. Una vez la sanción sea firme en vía administrativa, los órganos de recaudación no iniciarán las actuaciones del procedimiento de apremio mientras no concluya el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo. Si durante ese plazo el interesado comunica a dichos órganos la interposición del recurso con petición de suspensión, ésta se mantendrá hasta que el órgano judicial adopte la decisión que corresponda en relación con la suspensión solicitada...».

De los preceptos anteriores se deduce que en el ámbito tributario, las sanciones pasan por tres fases: una primera fase en que todavía no han alcanzado la ejecutividad, mientras son susceptibles de recurso o reclamación administrativa; una segunda fase de suspensión automática de la ejecutividad ya alcanzada, que se prolonga desde que la sanción es firme en vía administrativa y durante todo el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo; y una tercera fase de suspensión no automática de la ejecutividad, la cual sólo se activa cuando el interesado anuncia su intención de recurrir en vía jurisdiccional contencioso-administrativa y de solicitar la medida cautelar de suspensión, que se prolonga hasta que el Juez se pronuncia sobre la suspensión solicitada.

Por tanto, en el ámbito tributario, la interposición de un recurso o reclamación contra una resolución sancionadora impide la ejecución de la sanción, sin ni

siquiera ser necesaria la prestación de garantía. Una vez que la resolución alcanza firmeza en vía administrativa, la ejecución también se suspende *ex lege* hasta que el interesado decida no interponer recurso en vía judicial, hasta que lo interponga sin solicitar la suspensión de la ejecución de la sanción que se le ha impuesto, o hasta que el Juez se pronuncie negativamente sobre la suspensión en caso de que ésta sea solicitada junto con el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo¹³³.

Para que este régimen de suspensiones automáticas funcione correctamente es necesario que el órgano administrativo competente para tramitar y resolver los recursos o reclamaciones administrativas comunique al órgano competente para la ejecución de la sanción que el sujeto sancionado ha interpuesto el recurso. De lo contrario, se podría iniciar una ejecución que se encuentra suspendida. Es por ello por lo que el art. 29.3 del Reglamento del régimen sancionador tributario exige que esa comunicación se produzca en el plazo de 10 días desde la interposición del recurso o reclamación administrativa. Por los mismos motivos, el precepto exige al órgano administrativo competente para resolver el recurso que comunique al órgano competente para la ejecución de la sanción todas las decisiones e incidencias al respecto.

En este sentido, se echa en falta que el Reglamento exija al interesado que pretende recurrir la sanción tributaria que anuncie a la Administración competente para ejecutarla su intención de interponer recurso

¹³³ A este respecto, *vid.* BANACLOCHE PÉREZ-ROLDÁN, Julio, *Guía práctica de sanciones tributarias*, La Ley, 2005, Madrid, pp. 316 y 317.



contencioso-administrativo, tal y como hace en la actualidad el art. 90.3 LPAC.

Independientemente de todo ello, puede afirmarse que en el ámbito tributario es pacífica la doctrina de la no ejecución de las sanciones mientras no sean firmes en vía administrativa¹³⁴, pues así lo establece el art. 212 LGT y lo establecía la anterior Ley 1/1998 en su art. 35¹³⁵. Incluso con anterioridad, los Tribunales impedían la ejecutividad de las sanciones tributarias antes de que fueran firmes por exigencias constitucionales del derecho a la presunción de inocencia. La STSJ de Navarra de 24 de noviembre de 1997 (recurso contencioso-administrativo n.º 927/1993) afirmó: «el juego del principio de presunción de inocencia impide la ejecutividad inmediata de las sanciones hasta su firmeza en vía administrativa». Así lo hicieron otras sentencias como la STSJ de Valencia del 28 de diciembre de 1995 (recurso contencioso-administrativo n.º 3489/1995). Sin embargo, como ya advertí en un epígrafe anterior, la postergación de la ejecutividad de las sanciones no se basa en el derecho a la presunción de inocencia, pues tal presunción se destruye con la resolución administrativa sancionadora, sin necesidad de que sea firme (ni de que ponga fin a la vía administrativa como exigía el art. 138.3 Ley 30/1992), pues la Administración ya ha tenido que destruir tal presunción mediante una prueba de cargo suficiente. Por tanto, es de agradecer que la Ley 1/1998

¹³⁴ BANACLOCHE PÉREZ-ROLDÁN, Julio, *Guía práctica (...)*, cit., pp. 340-342.

¹³⁵ Art. 35 Ley 1/1998: «La ejecución de las sanciones tributarias quedará automáticamente suspendida sin necesidad de aportar garantía, por la presentación en tiempo y forma del recurso o reclamación administrativa que contra aquéllas proceda y sin que puedan ejecutarse hasta que sean firmes en vía administrativa».

y, más tarde, la LGT, vinieran a dar seguridad jurídica a la garantía de la no ejecutividad inmediata de las sanciones, pues la misma no constituye una exigencia constitucional, sino que es simplemente un incremento de garantías que el legislador ha decidido reconocer al presunto responsable de una infracción administrativa. Y más aún es digno de elogio que, desde un principio, ambas leyes establecieran la línea divisoria del comienzo de la ejecutividad de las sanciones en la firmeza en vía administrativa y no en el fin de la vía administrativa como hacía la Ley 39/1992 (evitando así los problemas de inseguridad jurídica que conllevaba esta segunda expresión y que puse de manifiesto en un epígrafe anterior).

5. Ejecutividad de las sanciones en el orden social.

El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, nada dice con relación a la ejecutividad de las sanciones. Es el art. 24.1 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social¹³⁶, el que

¹³⁶ El Reglamento de desarrollo de la Ley sigue siendo el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social porque aunque el art. 51.1 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social encargó al Gobierno la competencia para dictar el Reglamento de procedimiento



sienta como regla general que «Las resoluciones sancionadoras firmes en vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas».

De nuevo, una ley sectorial establece la ejecutividad de las sanciones desde que éstas alcanzan firmeza en vía administrativa (coincidiendo por tanto con la regulación dada por la actual LPAC). Como consecuencia de ello, el art. 25.1 *in fine* del mencionado Reglamento sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social, prevé que, además del período voluntario de treinta días que se otorga al sancionado desde la fecha de notificación de la resolución sancionadora, se otorgue otro plazo de cumplimiento voluntario de quince días cuando la resolución sea recurrida en vía administrativa. Y ello porque es posible que el sancionado, por estar de acuerdo con la sanción que se le impone, cumpla voluntariamente con su contenido antes incluso de que sea ejecutiva; pero también es posible que decida recurrir en vía administrativa y que, una vez firme la sanción en tal vía, decida acatarla y no seguir recurriendo en vía judicial. En este segundo caso, hay que dar la posibilidad al sancionado de que cumpla con el contenido de la sanción voluntariamente, pues sólo desde que aquella fue ejecutiva puede la Administración exigir su ejecución.

Para finalizar, hay que destacar que en este ámbito resulta de aplicación subsidiaria la Ley 30/1992 *ex art.* 51.2 LISOS. Referencia que actualmente se tiene que

especial para la imposición de sanciones en el orden social, tal mandato no ha sido cumplido. *Vid.* GARCÍA BLASCO, Juan y MONEREO PÉREZ, José Luis, *Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social y normas concordantes*, Comares, 2006, Granada, pp. 681 y 682.

entender realizada a la LPAC y a la LRJSP, por lo que puede concluirse que en el orden social rige el régimen común de ejecutividad de las sanciones.

6. Ejecutividad de las sanciones en materia de tráfico y seguridad vial.

Ya ponía de manifiesto ALARCÓN SOTOMAYOR que uno de los objetivos esenciales de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, era que las sanciones de tráfico produjeran efectos y pudieran ejecutarse cuanto antes¹³⁷. Conforme a dicho objetivo, la Ley estableció que las resoluciones sancionadoras ponían fin a la vía administrativa y que se podían ejecutar desde el día siguiente a aquél en que se notificaban, incluso aunque se interpusiera recurso de reposición contra ellas, pues su interposición no suspendía la ejecución de la sanción. Lo mismo establece en la actualidad el art. 96 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LTSV):

«1. La resolución sancionadora pondrá fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente a aquel en que se notifique al interesado, produciendo plenos efectos, o, en su caso, una vez haya transcurrido el plazo indicado en el artículo 95.4.

¹³⁷ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “La eficacia y la ejecución (...)”, cit., p. 129.



2. Contra las resoluciones sancionadoras, podrá interponerse recurso de reposición, con carácter potestativo, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de su notificación. El recurso se interpondrá ante el órgano que dictó la resolución sancionadora, que será el competente para resolverlo.

3. La interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado ni la de la sanción. En el caso de que el recurrente solicite la suspensión de la ejecución, ésta se entenderá denegada transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud sin que se haya resuelto...»

Vayamos por partes. Lo primero que interesa destacar del precepto es su comienzo: "*La resolución sancionadora pondrá fin a la vía administrativa*". Las sanciones de tráfico son, por lo tanto, una de esas resoluciones que siempre agotan la vía administrativa, independientemente del órgano que las haya dictado, en virtud del art. 114.1 g) LPAC. Consecuencia inmediata de que estas sanciones causen estado en la vía administrativa es que son recurribles directamente en vía contencioso-administrativa y, sólo potestativamente, en vía administrativa a través del recurso de reposición (art. 123 LPAC). Y así lo reitera el art. 96 LTSV, que recuerda que su interposición debe realizarse en el plazo de un mes desde el día siguiente a la notificación de la resolución sancionadora y ante el órgano que la dictó, que será el competente para resolverlo.

Lo segundo más relevante del precepto, a nuestros efectos, es la afirmación relativa a que «*la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente a aquel en que se notifique al interesado, produciendo plenos efectos*». Como vemos, se trata de un régimen de ejecutividad

totalmente diferente al dispuesto en la LPAC respecto a las sanciones con carácter general. En materia de tráfico, para que la sanción sea ejecutiva, no es necesario esperar a que alcance firmeza en vía administrativa, sino que es suficiente con que ponga fin a tal vía, lo cual – como acabo de explicar-, sucede en el mismo momento en que se dicta la sanción, pues las resoluciones sancionadoras agotan la vía administrativa *ope legis*. Lo que ocurre, por tanto, en este sector, es que respecto a las sanciones rige la regla general de ejecutividad inmediata de los actos administrativos. Sin embargo, el art. 96.1 LTSP establece una salvedad: «*la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente a aquel en que se notifique al interesado...o una vez haya transcurrido el plazo indicado en el artículo 95.4*». Para comprender la remisión al art. 95.4 LTSV hay que conocer primero los dos posibles procedimientos sancionadores y las especialidades que surgen de ellos:

- Procedimiento sancionador abreviado (art. 94 LTSV): el art. 93 LTSV establece que, una vez notificada la denuncia, ya sea en el acto o en un momento posterior, el denunciado dispone de un plazo de veinte días naturales para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas. Pues bien, si el interesado opta por abonar la cuantía de la sanción en el plazo de cumplimiento voluntario, el procedimiento sancionador a tramitar es el abreviado, que concluye en el mismo momento en que se produce el pago, sin necesidad de resolución expresa, y que conlleva la reducción del cincuenta por ciento del importe de la sanción, la renuncia a formular alegaciones y la firmeza de la sanción en vía administrativa. Como vemos, surge aquí una especialidad respecto a lo previsto en el



art. 96 LTSV con carácter general, y es que la denuncia hace las veces de resolución sancionadora y, una vez efectuado el pago, se considera que dicha resolución ha alcanzado firmeza en vía administrativa -que no puesto fin en ella-, por lo que produce plenos efectos desde el día siguiente. Como consecuencia, la sanción es únicamente recurrible en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, en el plazo de dos meses ex art. 46 LJCA, a contar desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago, y no susceptible de ningún tipo de recurso administrativo ordinario, ni siquiera el de reposición.

- Procedimiento sancionador ordinario (art. 95 LTSV): si, conforme al art. 93 LTSV, el sujeto sancionado opta por formular alegaciones y proponer o aportar pruebas en el plazo de veinte días, entonces procede la tramitación del procedimiento sancionador ordinario. Una vez que se concluya la instrucción del mismo, el órgano instructor elevará propuesta de resolución al órgano con competencia sancionadora para que dicte la resolución procedente –propuesta que únicamente se debe notificar al interesado para que pueda realizar alegaciones en el plazo de quince días, si recoge hechos, alegaciones o pruebas diferentes a las aducidas por el mismo. La resolución sancionadora que se dicte se registrará por lo dispuesto en el art. 96 LTSV, por lo que pondrá fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente a aquel en que se notifique al interesado. Contra ésta, como no alcanza firmeza en vía administrativa ope legis, sino que simplemente agota tal vía, procede interponer recurso jurisdiccional contencioso-

administrativo o, potestativamente, recurso de reposición.

Aunque la LTSV aluda a dos tipos de procedimientos sancionadores, lo cierto es que existe una tercera posibilidad, que aparece contemplada en el art. 95.4 LTSV: que el interesado, una vez se le notifica la denuncia, ni pague voluntariamente el importe de la multa ni formule alegaciones en el plazo de veinte días naturales. En este caso, la denuncia vuelve a hacer las veces de acto resolutorio del procedimiento sancionador –nos encontramos, de nuevo, con una resolución sancionadora ficticia- y la sanción se puede ejecutar transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia.

Llegados a este punto, ya se comprende la salvedad del art. 96.1 LTSV en relación con el art. 95.4 LTSV. Y es que el régimen de ejecutividad de las sanciones de tráfico varía según la forma en que éstas se imponen:

- Si la sanción se impone vía procedimiento sancionador abreviado -porque el interesado, tras la notificación de la denuncia, ha abonado la cuantía de la multa en el plazo de veinte días naturales- es ejecutiva desde el día siguiente a aquel en que se produce el pago.
- Si la sanción se impone vía procedimiento sancionador ordinario -porque el interesado, tras la notificación de la denuncia, ha optado por formular alegaciones y proponer prueba en el plazo de veinte días naturales- es ejecutiva desde el día siguiente a la notificación de la resolución sancionadora que haya dictado el órgano competente para resolver tras la instrucción del previo procedimiento.



- Si la sanción se impone a través de la denuncia (resolución sancionadora ficticia) -porque el interesado no ha pagado voluntariamente la multa ni formulado alegaciones ni propuesto prueba en el plazo de veinte días naturales-, es ejecutiva cuando transcurren treinta días naturales desde la notificación de la denuncia.

Todo lo anterior, sin embargo, puede resumirse en que las sanciones de tráfico son inmediatamente ejecutivas desde que se dictan, como ocurre con el resto de actos administrativos *ex art. 98 LPAC*. Lo que ocurre es que según la forma en que se tramita el procedimiento administrativo sancionador, las sanciones se entienden dictadas en un momento u otro y a través de un acto u otro: a través de la propia denuncia, al día siguiente a aquel en que se produce el pago voluntario de la multa o aquel en que transcurre el plazo de treinta días naturales desde su notificación sin que el interesado haya pagado voluntariamente ni formulado alegaciones; o a través de una resolución sancionadora, al día siguiente de su notificación al sujeto sancionado.

Finalmente, del art. 96 LTSV, interesa destacar la siguiente afirmación: «*La interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado ni la de la sanción*». Ello, junto con la regla de ejecutividad inmediata, hace que se consiga el objetivo al que aludía ALARCÓN SOTOMAYOR (que las sanciones de tráfico produzcan efectos y puedan ejecutarse cuanto antes). Se aleja de nuevo la LTSV del régimen general de ejecutividad de las sanciones previsto en la LPAC, no sólo por adelantar la barrera de la ejecutividad al día siguiente en que se notifica la resolución sancionadora –con las peculiaridades ya explicadas- y no esperar a que la misma alcance firmeza

en vía administrativa; sino también por no prever la suspensión automática de la sanción por interposición de recurso administrativo –como hace la LPAC en relación al recurso contencioso-administrativo. El interesado, a lo sumo, podrá solicitar la suspensión en el recurso potestativo de reposición –el de alzada, como he explicado, no cabe porque las resoluciones sancionadoras en este sector ponen fin a la vía administrativa- y el órgano competente –que también puede adoptar la medida de oficio- decidirá lo procedente conforme a los criterios generales previstos en la LPAC¹³⁸.

Pero ¿qué ocurre con el recurso contencioso-administrativo? ¿Qué efectos despliega su interposición por parte del sujeto sancionado? La LTSV nada dice al respecto, por lo que son posibles dos interpretaciones:

- 1) Como la LTSV no aclara qué ocurre si el sujeto sancionado interpone un recurso contencioso-administrativo contra la sanción, se considera aplicable supletoriamente la LPAC conforme a lo

¹³⁸ El art. 117.1 LPAC establece como regla general que la interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto impugnado, pero en su apartado segundo establece: «No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley.»



dispuesto en su Disposición Adicional primera. Conforme a esta interpretación, cabría sostener que, si el interesado anuncia la interposición del recurso contencioso-administrativo, la ejecutividad de la sanción impuesta se suspende hasta en tanto el Juez no se pronuncie al respecto sobre dicha medida cautelar *ex art. 90.3 LPAC*. Ocurriría por tanto que la sanción, ejecutiva desde que se dictó, perdería temporalmente esa cualidad hasta que el Juez se pronunciara sobre la misma, garantizándose así el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los interesados.

- 2) La LTSV sí regula la institución de la ejecutividad, por lo que si no establece que la interposición del recurso contencioso-administrativo la suspende es porque no quiere que eso ocurra. Si se apostara por esta tesis, la LPAC no se entendería de aplicación supletoria porque se partiría de la base de que la LTSV ya ha regulado la materia y se concluiría que la interposición del recurso contencioso-administrativo, al igual que la del recurso de reposición, no suspende la ejecutividad de las sanciones recurridas.

Yo, personalmente, considero que la interpretación más adecuada es la primera, pues corrige los defectos de la LTSV en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y la jurisprudencia constitucional que aconseja el retraso de la ejecutividad de las sanciones hasta que el Juez pueda pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas en los recursos formulados contra ellas.

En cualquier caso, todo lo anterior choca con el art. 108 LTSV: «Una vez firme la sanción en vía administrativa, se procederá a su ejecución conforme a

lo previsto en esta ley». Parece que, a pesar de lo dispuesto en los artículos anteriores, el criterio que delimita la ejecutividad de las sanciones en materia de tráfico es la firmeza en vía administrativa. La LTSV en un primer momento establece, aunque no directamente, que las sanciones son inmediatamente ejecutivas; pero, acto seguido, rectifica y aclara que sólo se procederá a su ejecución cuando hayan alcanzado firmeza en vía administrativa. Yo creo que la LTSV, más que incurrir en una incoherencia, ha diferenciado dos momentos diferentes: la ejecutividad, que se alcanza en el momento en que la sanción se entiende dictada y agota la vía administrativa (las sanciones son inmediatamente ejecutivas); y la ejecución forzosa, a la que sólo se procede cuando las sanciones son firmes en vía administrativa¹³⁹. Es por ello por lo que creo que los arts. 109 y 110 LTSV otorgan a los sujetos sancionados un plazo adicional de cumplimiento voluntario: «El cumplimiento de la sanción de suspensión prevista en el artículo 80 se iniciará transcurrido un mes desde que haya adquirido firmeza en vía administrativa» y «Una vez firme la sanción, el interesado dispondrá de un plazo final de quince días naturales para el pago de la multa. Finalizado el plazo establecido sin que se haya pagado la multa, se iniciará el procedimiento de apremio». Así, respecto a la sanción de suspensión de autorizaciones a autoescuelas y similares, se prevé que la ejecución forzosa comenzará una vez haya transcurrido un mes

¹³⁹ Así lo consideraba también CANO CAMPOS con relación a la regulación dada por la LTSV 1990, modificada por Ley 18/2009, de 23 de noviembre. En CANO CAMPOS, Tomás, *Las sanciones de tráfico*, (...), cit., pp. 520 y 521, explicaba que, aunque la sanción era ejecutiva conforme a los arts. 81.5 y 82.1, la ejecución no era posible todavía, hasta que transcurrieran los plazos previstos en los arts. 88, 89 o 90. Y ello porque una cosa es la ejecutividad y otra distinta la ejecución forzosa.



desde que la sanción haya alcanzado firmeza en vía administrativa; y, con relación a la sanción de multa, se prevé que la Administración pueda pasar a ejecutarla forzosamente sólo cuando hayan transcurrido quince días naturales desde su firmeza en vía administrativa, aunque dichas sanciones sean ejecutivas desde algún tiempo antes.

Parece, por tanto, que en contra del objetivo perseguido por la actual LTSV y por su predecesora, el legislador ha querido retrasar el momento en que puede exigirse forzosamente el cumplimiento de las sanciones y ha decidido otorgar a los sujetos sancionados, no un plazo de cumplimiento voluntario, sino dos. Uno que comienza cuando se le notifica la sanción y otro cuando la sanción alcanza firmeza en vía administrativa. Así, aunque la ejecutividad de la sanción no se pospone, sí que se posterga la ejecución forzosa por parte de la Administración. Pero ni siquiera de esta forma se termina por solucionar el problema de la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los sujetos sancionados. Es cierto que sí se soluciona en vía administrativa, pues la sanción es ejecutiva en tal vía desde que se dicta, pero no se puede ejecutar forzosamente, por lo que sólo es ejecutiva a efectos de cumplimiento voluntario. Es decir, si el sujeto sancionado quiere cumplirla, puede hacerlo, pero si opta por recurrir, no se ve obligado a acatar el contenido de la sanción, ni siquiera la Administración puede ejecutarla forzosamente. Pero, una vez que la sanción alcanza firmeza en vía administrativa y no es susceptible de ningún recurso administrativo ordinario más, el sujeto sancionado vuelve a encontrarse en una situación en la que su derecho a la tutela judicial efectiva no queda garantizado, pues la Administración, una vez que transcurre el plazo de cumplimiento voluntario que se concede por segunda vez al interesado, puede pasar a

ejecutar forzosamente la sanción y no tiene que esperar a que un Juez resuelva si procede ejecutarla o, por el contrario, suspenderla. El problema se solucionaría si la LTSV contemplara en uno de sus preceptos la suspensión automática de la sanción por anuncio de interposición de recurso contencioso-administrativo, tal y como hace el art. 90.3 LPAC; o, más modestamente, si se adoptara la primera de las interpretaciones a que he hecho alusión anteriormente –y por la que me he inclinado– con relación a los efectos de la interposición del recurso contencioso-administrativo en materia de sanciones de tráfico. Si así se hiciera, el mencionado art. 90.3 LPAC sería de aplicación supletoria y la Administración se vería privada de poder ejercer su potestad de ejecución forzosa, para la que estuvo habilitada desde que la sanción devino firme en vía administrativa ex art. 108 LTSV o desde que transcurrieron los periodos de cumplimiento voluntario de los arts. 109 y 110 LTSV, durante todo el tiempo en que la ejecutividad de la sanción se encontrara en suspenso; es decir, hasta que transcurriera el plazo para la interposición del recurso sin que el interesado lo interpusiera, hasta que el interesado recurriera sin solicitar la suspensión de la ejecutividad de la sanción, o hasta que el Juez la denegara explícitamente habiéndola solicitado el interesado.

Vemos, por tanto, cómo el legislador ha ignorado –de nuevo, pues ya lo hizo en la LTSV 1990 y en la Ley 18/2009, de 23 de noviembre¹⁴⁰– por completo la jurisprudencia constitucional a que hice alusión en el segundo epígrafe de este trabajo. Es asombroso, como ya ha puesto de manifiesto parte de la doctrina, cómo una jurisprudencia tan clara y de tal calado, no ha tenido eco en la legislación vigente, ni tampoco en la anterior,

¹⁴⁰ A este respecto, *vid.* ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “La eficacia y la ejecución (...)”, *cit.*, pp. 146 y 147.



conllevando la declaración de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos que anticipaban la ejecutividad de las sanciones –y lo siguen haciendo- a momentos anteriores a su sometimiento a decisión judicial. No obstante, algunos autores han llegado a la conclusión de que quizás esa indiferencia de las leyes hacia la jurisprudencia se deba a que el legislador, en determinados ámbitos, no la haya considerado relevante. Sería el caso del sector del tráfico y otros sectores en los que las sanciones no suelen conllevar efectos irreversibles. ALARCÓN SOTOMAYOR comparte ese criterio de la no relevancia del retraso de la ejecutividad de las sanciones en todos los casos pues, a su juicio, «la jurisprudencia que retrasa la ejecutividad de las sanciones hasta el momento en que el juez contencioso-administrativo pueda pronunciarse sobre su suspensión cautelar puede considerarse correcta para las sanciones de efectos irreversibles... Pero, para otras sanciones y, en especial, para las multas de tráfico esa jurisprudencia no está bien pensada y no tiene sentido aplicarla... Creo, en definitiva, que es conforme con la CE –y con la potestad sancionadora de la Administración que la CE consagra en el art. 25.1- que las multas de tráfico puedan ejecutarse desde que sean o puedan ser confirmadas por la propia Administración»¹⁴¹.

7. Ejecutividad de las sanciones en materia de extranjería.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX en adelante), recoge en su art.

¹⁴¹ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, “La eficacia y la ejecución (...)”, cit., pp. 150 y 151.

55 las sanciones aplicables a los sujetos que realizan las conductas tipificadas como infracción en sus artículos precedentes. Ese artículo establece tres horquillas de sanciones pecuniarias con relación a las infracciones leves (multa de hasta 500 euros), graves (multa desde 501 hasta 10.000 euros) y muy graves (multa desde 10.001 hasta 100.000 euros). Sin embargo, el art. 57 LOEX contempla la posibilidad de sustituir la sanción de multa por la expulsión del territorio cuando así lo aconseje el principio de proporcionalidad. A pesar de los problemas que ello ha conllevado en algunos sectores¹⁴²,

¹⁴² El art. 53.1 a) LOEX tipifica como infracción grave «Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente». El art. 55.1 b) LOEX sanciona dicha infracción con multa de 501 hasta 10.000 euros. No obstante, el art. 57.1 LOEX permite que, en este caso, junto con otros, la multa sea sustituida, en atención al principio de proporcionalidad, por la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

Muy distinto es el panorama que muestra la normativa europea. La Directiva de retorno (Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular) establece las normas y procedimientos comunes que deben aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, y en ningún momento habla de infracción ni de sanción. Más bien, hace referencia a una situación irregular y a una medida de restablecimiento de la legalidad, el retorno, que no tiene carácter punitivo ni represivo. De ahí que en el Derecho de la



UE no se contemple la posibilidad de sustituir la multa por la expulsión, sino que únicamente se considera la expulsión como medida obligatoria a llevar a cabo por los Estados. El art. 6 de la mencionada Directiva establece que «Los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio», sin dar pie a nada más. No obstante, se permite a los Estados miembros que, si lo consideran conveniente, concedan a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo. Habría, por tanto:

- Una decisión de retorno: un acto administrativo o judicial por el que se declara irregular la situación de un nacional de un tercer país y se impone una obligación de retorno.
- Un plazo de salida voluntaria o cumplimiento voluntario de la decisión de retorno: normalmente su duración oscila entre siete y treinta días.
- La expulsión *stricto sensu*: es el acto por el que se ejecuta la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del Estado miembro del extranjero en situación irregular.
- Y, en su caso, una prohibición de entrada: acto administrativo o judicial, unido a la decisión de retorno, por el que se prohíbe la entrada y la estancia en el territorio de los Estados miembros por un período de tiempo determinado. Según el art. 11 de la Directiva de retorno, su establecimiento será obligatorio cuando no se haya concedido ningún plazo para la salida voluntaria o no se haya cumplido la obligación de retorno; y potestativo en el resto de supuestos.

Esto se debe a que uno de los objetivos que persigue la Directiva, como aclara su sexto considerando, es que «los Estados miembros se aseguren de que la finalización de la situación irregular de nacionales de terceros países se lleve a

puede concluirse que en la LOEX se articulan dos tipos de sanciones: la multa y la expulsión del territorio (que en ocasiones adopta la forma de devolución porque no

cabo mediante un procedimiento justo y transparente». La finalización de la situación irregular sólo se produce cuando se devuelve al extranjero a su país de procedencia, pero nunca si se aplica una multa. La multa no acaba con la situación irregular, sino que, más bien al contrario, la prorroga. El legislador español no ha sido consciente de ello y parece seguir sin diferenciar una sanción administrativa de una medida de restablecimiento de la legalidad, pues sigue sin transponer, del todo y correctamente, la Directiva de retorno. Y ello a pesar de que el TJUE ya se ha pronunciado al respecto afirmando que «La Directiva 2008/115/CE... debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el procedimiento principal [la española], que, en caso de situación irregular de nacionales de terceros países en el territorio de dicho Estado, impone, dependiendo de las circunstancias, o bien una sanción de multa, o bien la expulsión, siendo ambas medidas excluyentes entre sí» (STJUE, Sala Cuarta, de 23 de abril de 2015, en respuesta a una petición de decisión prejudicial del TSJ del País Vasco sobre la interpretación de los artículos 6, apartado 1, y 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo).

Desde entonces, los Jueces nacionales vienen inaplicando la ley española y aplicando el Derecho comunitario en virtud de los principios de eficacia directa y primacía del Derecho Comunitario [*vid.*, entre otras, la STSJ de Andalucía/Granada n.º 1545/2016, de 30 mayo (JUR\2016\169255) y la STSJ de Aragón n.º 566/2017, de 22 diciembre (JUR\2018\33438)]. Pero, independientemente de ello, sigue siendo prioritario que nuestro ordenamiento jurídico trasponga correctamente la Directiva y no contemple la posibilidad de sustituir la expulsión del territorio por una sanción pecuniaria para el caso de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio español.



es necesaria la tramitación de un expediente administrativo ex art. 58.3 LOEX).

En lo atinente a la ejecutividad de las sanciones, el art. 65 LOEX dispone que las resoluciones administrativas sancionadoras son recurribles con arreglo a lo dispuesto en las leyes y que el régimen de ejecutividad de las mismas es el previsto con carácter general. Lo mismo establece el art. 224.3 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (en adelante, Reglamento LOEX). De ello se deduce que las resoluciones sancionadoras en materia de extranjería sólo son ejecutivas cuando contra ellas ya no procede ningún recurso administrativo ordinario, es decir, cuando son firmes en vía administrativa ex art. 90.3 LPAC.

Ello no plantea ningún problema en relación con las sanciones pecuniarias. Las resoluciones por las que se impone una multa a los sujetos que han cometido una infracción prevista en la LOEX sólo son ejecutivas cuando alcanzan firmeza en vía administrativa, pero no antes. Así lo confirma el art. 252.4 Reglamento LOEX:

«Las resoluciones administrativas de imposición de sanción de multa dictadas en aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, serán inmediatamente ejecutivas una vez que hayan adquirido firmeza en vía administrativa, salvo que el órgano competente acuerde su suspensión.»¹⁴³

¹⁴³ Sí podían surgir problemas, sin embargo, durante la vigencia de la Ley 30/1992, pues situaba la barrera de la ejecutividad de las sanciones en el fin de la vía administrativa,

Ese mismo artículo, en su quinto apartado, indica que las multas se deben hacer efectivas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su firmeza en vía administrativa. Por tanto, una vez alcanzada la firmeza en vía administrativa de la sanción, y con ella su

no en la firmeza en tal vía, y conforme a ello sí podían producirse discordancias entre el art. 252.4 Reglamento LOEX y el art. 65 LOEX, ya que el primero establece que las sanciones de multa en materia de extranjería son inmediatamente ejecutivas una vez que hayan adquirido firmeza en vía administrativa, mientras que el segundo, al remitir al régimen general de ejecutividad de las sanciones, durante la vigencia de la Ley 30/1992, establecía de forma implícita que las multas eran ejecutivas desde que agotaban la vía administrativa. Criterios, como ya he explicado, diferentes. Sin embargo, esos problemas eran más teóricos que prácticos porque la LOEX atribuía el ejercicio de la potestad sancionadora al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 55.2), por lo que ninguna resolución sancionadora agotaba la vía administrativa, sino que todas eran susceptibles de recurso de alzada y sólo una vez resuelto éste, causaban estado en tal vía y, a su vez, devenían firmes en la misma porque ya no eran susceptibles de recurso administrativo ordinario. Lo que ocurría era que los criterios a que he aludido como diferentes, acababan produciéndose simultáneamente en la práctica, por lo que a los efectos que nos interesan, eran coincidentes: las sanciones eran ejecutivas cuando agotaban la vía administrativa y cuando alcanzaban firmeza en vía administrativa, es decir, cuando eran confirmadas en alzada. Si, por el contrario, el ejercicio de la potestad sancionadora se hubiera atribuido a alguno de los órganos de la Administración General del Estado que, por carecer de superior jerárquico, sus actos agotan la vía administrativa, entonces sí se habrían producido, efectivamente, esos problemas teóricos, pues desde que la sanción agotara la vía administrativa hasta que alcanzara firmeza en tal vía, transcurriría cierto lapsus temporal durante el cual no se sabría si es o no ejecutiva.



ejecutividad, el sancionado puede abonar voluntariamente el importe de la multa dentro de los quince días siguientes. Si no lo hace, una vez vencido el plazo de ingreso, la Administración puede proceder a la ejecución forzosa llevando a cabo la exacción mediante el procedimiento de apremio.

No ocurre lo mismo respecto a la sanción de expulsión del territorio, con relación a la cual, la LOEX y su Reglamento de desarrollo introducen algunas peculiaridades. Según los arts. 63 y 63 *bis* LOEX, la expulsión del territorio puede imponerse a través de dos procedimientos:

- Procedimiento preferente: se caracteriza porque no se concede al sancionado un período de salida voluntaria. Según el art. 246 del Reglamento LOEX, las resoluciones de expulsión del territorio nacional que se dictan en este tipo de procedimientos se ejecutan de forma inmediata. No es necesario, por tanto, como ocurre en el régimen general, esperar a que la resolución de expulsión sea firme en vía administrativa. Se trata de una excepción al art. 65 LOEX y al art. 224.3 de su Reglamento y, conforme a ella, la resolución sancionadora es inmediatamente ejecutiva. Pero es que, además, en este tipo de procedimiento, el sancionado no puede optar por cumplir voluntariamente con la sanción en un determinado período de tiempo, sino que la Administración, una vez dictada la orden de expulsión del territorio nacional, puede pasar directamente a ejecutarla forzosamente.
- Procedimiento ordinario: en este procedimiento, por el contrario, sí se concede un plazo al interesado, que puede oscilar entre siete y treinta

días a contar desde que se le notifica la resolución, para que cumpla voluntariamente el contenido de la resolución sancionadora, es decir, para que abandone el territorio nacional. Una vez expirado el plazo de cumplimiento voluntario sin que el extranjero haya abandonado el territorio nacional, permite el art. 64 LOEX que la Administración proceda a la expropiación forzosa, deteniendo y conduciendo al sujeto sancionado hasta el puesto de salida por el que se debe hacer efectiva la expulsión.

Como vemos, en ninguno de estos procedimientos es relevante que el sujeto sancionado haya recurrido en vía administrativa la resolución de expulsión. Tampoco lo es el hecho de que tenga posibilidad de hacerlo. En estos dos supuestos, para que la sanción sea ejecutiva es indiferente que haya alcanzado o no firmeza en vía administrativa. En el procedimiento preferente, la resolución es inmediatamente ejecutiva; en el ordinario, lo es una vez transcurrido el plazo de cumplimiento voluntario.

Además, los supuestos en que cabe suspender la ejecutividad de la orden de expulsión del territorio son tasados: cuando se formaliza una petición de protección internacional, hasta que se haya inadmitido o resuelto, conforme al art. 64.5 LOEX; y cuando el sujeto sancionado sea una mujer embarazada y la expulsión suponga un riesgo para la gestación o para la vida o la integridad física de la madre, o cuando se trate de personas enfermas y la medida pueda suponer un riesgo para su salud, ex art. 246.7 Reglamento LOEX.

Como consecuencia de ello, el régimen de ejecutividad de las sanciones de expulsión en materia de extranjería sí que supone una excepción al régimen



general de ejecutividad de las sanciones. No son ejecutivas cuando alcanzan firmeza en vía administrativa. Ni siquiera cuando causan estado en tal vía. Son ejecutivas desde que se dictan (cuando se imponen por el procedimiento preferente) o desde que transcurre el plazo de cumplimiento voluntario y el sujeto sancionado no ha abandonado el territorio español (cuando se imponen por el procedimiento ordinario). A este respecto surgen algunos problemas, derivados precisamente de lo que estudié en el primer epígrafe de este trabajo: la compatibilidad de la ejecutividad inmediata de las sanciones con el derecho a la tutela judicial efectiva. Allí concluí que de la jurisprudencia se extrae la necesidad de prorrogar la ejecutividad de las sanciones hasta que la misma pueda ser decidida por un Tribunal, ya que sólo así se respeta el derecho fundamental de los sancionados a la tutela judicial efectiva. Pues bien, en las sanciones de expulsión esto no se produce. Como acabo de exponer, el sujeto sancionado no tiene posibilidad de que se suspenda la ejecutividad de la medida hasta que un Juez resuelva lo procedente sobre la misma. En el procedimiento preferente, ni siquiera tiene posibilidad de interponer recurso administrativo pues, una vez decretada la orden de expulsión, el sujeto es colocado por la Administración en el puesto de salida por el que tiene que abandonar el Estado español. En el procedimiento ordinario, el sancionado sí que tiene posibilidad de recurrir en vía administrativa la resolución de expulsión, pero lo más probable es que tenga que abandonar el territorio español antes de que se resuelva el recurso y sobre la suspensión que solicite, pues el período de cumplimiento voluntario que se suele otorgar oscila entre los siete y treinta días. O, mejor dicho, en ambos casos el sujeto puede interponer los recursos administrativos y judiciales procedentes, pero no tiene posibilidad de que la sanción de expulsión se suspenda hasta que un Juez

resuelva sobre la misma. El sujeto será materialmente expulsado del territorio con una decisión de la Administración, sin que sea revisada por un Tribunal. Se vulnera, así, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los extranjeros a los que se sanciona con una orden de expulsión. Debería, por tanto, adecuarse la LOEX a las exigencias constitucionales, estableciendo que también las sanciones de expulsión son inmediatamente ejecutivas una vez que han adquirido firmeza en vía administrativa y que procede su suspensión por el anuncio de interposición de recurso contencioso-administrativo. Sólo así se garantizaría el derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros.

V. LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES Y SU PRESCRIPCIÓN.

Decía SAVIGNY que la prescripción es una de las instituciones más importantes y beneficiosas para la sociedad¹⁴⁴. Es una institución que alude a las relaciones del hombre con el tiempo y el Derecho, y que pretende dar certeza y previsibilidad al sistema jurídico. Explica CANO CAMPOS que, «en el ámbito sancionador, la prescripción evita que los responsables de los ilícitos estén sometidos de forma indefinida al *ius puniendi* del Estado; en el caso concreto de los ilícitos administrativos, al ejercicio de la potestad sancionadora

¹⁴⁴ *Apud* CANO CAMPOS, Tomás, “La ejecutividad de las sanciones y el inicio de su plazo de prescripción”, *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas: Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, coordinado por REBOLLO PUIG, Manuel, LÓPEZ BENÍTEZ, Manuel y CARBONELL PORRAS, Eloísa, Iustel, 2015, Madrid, p. 773.



de la Administración»¹⁴⁵. Parece que el fundamento del instituto de la prescripción es la seguridad jurídica. Así se infiere también de la jurisprudencia constitucional. La STC 63/2005, de 14 de marzo, afirma que «el establecimiento de un plazo temporal para que el Estado pueda proceder a perseguir los delitos persigue... que no se produzca una latencia *sine die* de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos».

La prescripción puede conllevar la extinción de la responsabilidad sancionadora porque haya transcurrido un determinado periodo de tiempo sin que la Administración haya perseguido las infracciones o sin que haya ejecutado las sanciones previamente impuestas. En el primer caso, se habla de que la infracción ha prescrito; y en el segundo, de prescripción de las sanciones. Pero, en realidad, ninguna de ellas prescribe. Lo que realmente prescribe es la potestad de la Administración para sancionar o para ejecutar la sanción impuesta¹⁴⁶. Y esa prescripción se produce *ope legis* cuando transcurren los plazos previstos legalmente. Entonces, la Administración no podrá perseguir y castigar al presunto infractor o, en caso de haber declarado ya su responsabilidad y haberle impuesto una sanción, no podrá ejecutarla. Y no podrá porque ha transcurrido tanto tiempo desde que se cometió la infracción o desde que se impuso la sanción, que ya no tendría sentido ni declarar la responsabilidad y

¹⁴⁵ CANO CAMPOS, Tomás, "Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el Derecho de la Competencia", (...), cit., pp. 59 y 60.

¹⁴⁶ De igual modo considera DE DIEGO DÍEZ que lo que prescribe es la acción administrativa para perseguir y sancionar las infracciones. A este respecto, *vid.* DE DIEGO DÍEZ, L. Alfredo, *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Bosch, 2009, 2ª edición, Barcelona, p. 29.

sancionar, ni ejecutar la resolución sancionadora. La finalidad perseguida por las normas sancionadoras no se alcanzaría, pues su eficacia depende en gran medida de la inmediatez con que se actúe. Explica CANO CAMPOS que «para que puedan cumplirse los fines retributivos y preventivos que se asocian a la imposición de un castigo es preciso que se mantenga en los destinatarios de las normas sancionadoras una “asociación cognitiva” entre la realización del comportamiento contrario a tales normas y la posterior declaración de responsabilidad e imposición efectiva o materialización de la sanción»¹⁴⁷, resultando cada vez más difícil esa asociación conforme más tiempo transcurre desde que el sujeto comete la infracción, hasta que se le declara responsable y se le sanciona, y desde entonces, hasta que la sanción se ejecuta.

Así lo ha declarado también el Tribunal Constitucional en su sentencia 63/2005, de 14 de marzo, aunque con relación a la prescripción de los delitos:

«la prescripción del delito... obedece a la propia esencia de la amenaza penal, que requiere ser actuada en forma seria, rápida y eficaz, a fin de lograr satisfacer las finalidades de prevención general y de prevención especial que se le atribuyen. Para lograr esa inmediatez no basta con la prohibición de dilaciones indebidas en el procedimiento, sino que el legislador penal ha acudido a un instrumento más conminatorio, por el que se constriñe a los órganos judiciales a iniciar el

¹⁴⁷ CANO CAMPOS, Tomás, “Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el Derecho de la Competencia”, (...), cit., p. 65.



procedimiento dentro de un término previa y legalmente acotado o a olvidarlo para siempre».

Se trata, por tanto, con la prescripción, de incitar la aproximación del momento de la comisión de la infracción al momento de imposición de la sanción legalmente prevista, pues sólo así se satisfacen adecuada y eficazmente las finalidades preventiva y retributiva que caracterizan a todo acto punitivo.

Esta figura aparece regulada en el art. 30 LRJSP – aunque quizás, por su contenido, que se centra en regular los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, la forma de realizar el cómputo y su interrupción, más habría encajado en la LPAC por tratarse de una cuestión formal o procedimental-, que establece la regla general que regirá subsidiariamente en caso de que la legislación sectorial nada establezca al respecto. Conforme a ella, las infracciones muy graves prescriben a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; y las sanciones impuestas por faltas muy graves prescriben a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

Los mayores problemas surgen, como suele ocurrir con todos los plazos, en el cómputo. Como regla general, el plazo de prescripción de la infracción comienza a contarse desde el día en que se cometió la infracción. Pero hay otros supuestos en los que, o no queda claro qué día se cometió la infracción, o sería injusto comenzar a contar desde entonces. Es lo que ocurre con las infracciones continuadas y permanentes. Por eso, el art. 30 LRJSP ha decidido regularlos de forma específica en su segundo apartado:

«El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora».

Por lo tanto, el día en que se cometió la infracción no comienza a transcurrir el plazo de prescripción. Habrá que esperar a que la conducta infractora cese, a que se elimine la situación ilícita, pues, de lo contrario, podría suceder que la infracción prescribiera a pesar de que todavía se estuviera materializando la infracción. Es decir, habrá que esperar a que, en el supuesto de infracciones permanentes, cese la situación antijurídica, y en el supuesto de infracciones continuadas, al día en que se cometa la última infracción¹⁴⁸.

Por otra parte, el precepto destaca como causa de interrupción de la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora. Es decir, desde que se comete o finaliza la infracción, la Administración dispone de un período de tiempo para ejercer su potestad sancionadora. Mientras no la lleve a cabo, el plazo de prescripción va transcurriendo. El día que la Administración actúe y notifique al interesado el

¹⁴⁸ El legislador ha plasmado, así, los criterios que tanto jurisprudencia como doctrina venían considerando aplicables con relación a las infracciones administrativas permanentes y continuadas. A este respecto, *vid.* DE PALMA DEL TESO, Ángeles, "Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, n.º 112, octubre-diciembre 2001, pp. 553-572.



acuerdo de incoación del procedimiento administrativo sancionador, ese plazo se interrumpirá. Pero no antes. No durante las actuaciones previas, pues, en ese momento, todavía no se ha iniciado el procedimiento. Así lo viene manifestando la jurisprudencia: «el inicio de las informaciones previas o diligencias reservadas que pudieran practicarse previamente, no interrumpe la prescripción de la infracción» (SSTS de 20 de diciembre de 1986 y 26 de mayo de 1987). Hay que esperar, por tanto, a que la Administración notifique el acuerdo de incoación al interesado, para que el plazo se interrumpa. Y sólo volverá a reiniciarse si el expediente sancionador está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable. Entonces, el plazo de prescripción se reiniciará, o lo que es lo mismo, empezará a contar desde cero (característica diferenciadora de la prescripción respecto a la caducidad). Así lo dispone el art. 30.2 LRJSP.

Respecto a las sanciones, el art. 30.3 LRJSP dispone que el cómputo del plazo de prescripción comienza el día siguiente a aquel en que la resolución sancionadora sea ejecutable o haya transcurrido el plazo para recurrirla. El precepto introduce, así, una expresión novedosa: «resolución sancionadora *ejecutable*» y deja de lado las clásicas expresiones «resolución sancionadora *firme en vía administrativa*» o «resolución sancionadora *ejecutiva*»¹⁴⁹. Esa innovación persigue dejar

¹⁴⁹ El art. 132.3 Ley 30/1992 establecía: «El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción». No quedaba claro si el precepto se refería a la firmeza en vía administrativa o a la firmeza en vía judicial. En la actualidad ya no surge este problema, pues como acabo de explicar, el art. 30.3 LRJSP alude, aunque de forma encubierta, a la firmeza en vía administrativa, pues se refiere a que *la resolución sancionadora sea ejecutable*. Y una

resolución sancionadora es ejecutable cuando alcanza firmeza en vía administrativa. A partir de ese momento, cuando la sanción ya no es susceptible de recurso administrativo ordinario, ante la falta de cumplimiento voluntario del sujeto sancionado, la Administración puede proceder a ejecutarla forzosamente, salvo que la ejecutividad de la sanción se vuelva a suspender por el anuncio de interposición de recurso contencioso-administrativo. Por tanto, que la sanción sea ejecutable equivale, por regla general, a que la sanción sea firme en vía administrativa. Sin embargo, esto no estaba tan claro durante la vigencia de la Ley 30/1992. Dada la falta de claridad de su art. 132.3, había resoluciones judiciales que se inclinaban porque el precepto se refería a la firmeza en vía judicial. Fue el caso de la SAN de 2 de marzo de 2009 (recurso n.º 62/2007), que consideraba que el plazo de prescripción de las sanciones sólo comenzaba a computarse cuando la sanción devenía firme en vía judicial, con independencia de que antes fuera ejecutiva y pudiera ser ejecutada por la Administración (pues antes ni siquiera existía la suspensión automática de la sanción por anuncio de interposición de recurso contencioso-administrativo, que en la actualidad establece el art. 90.3 LPAC). Pero buena parte de la doctrina, como CANO CAMPOS, entendía que era necesario llevar a cabo una interpretación correctora y restrictiva del precepto que concluyera en que la firmeza a la que hacía alusión se refería única y exclusivamente a la firmeza en vía administrativa, pues parecía coherente, a su juicio, que el plazo de prescripción de las sanciones comenzara a computar cuando la Administración podía ejecutar forzosamente la sanción; es decir, cuando la sanción alcanzaba firmeza en vía administrativa. Así lo consideró también el Tribunal Supremo que, en su sentencia de 20 de diciembre de 2012, añadió un argumento a favor de la naturaleza administrativa de la firmeza a que hacía alusión el art. 132.3 Ley 30/1992, aclarando que ese precepto sólo regulaba las incidencias propias del procedimiento administrativo hasta su conclusión y no las vicisitudes posteriores derivadas de su impugnación judicial. A este respecto, *vid.* CANO CAMPOS, Tomás, "La ejecutividad de las



meridianamente claro que el *dies a quo* del plazo de prescripción coincide con el día en que la sanción puede ser ejecutada por la Administración -no con la firmeza de la sanción en vía administrativa ni con su ejecutividad-, no pudiéndose comenzar a contar dicho plazo mientras que la sanción sea susceptible de recurso en vía administrativa (alzada o reposición) o se encuentre suspendida cautelarmente por encontrarse en trámites de recurso en vía jurisdiccional contencioso-administrativa (por mucho que ya haya alcanzado firmeza en vía administrativa). Habrá que esperar, por tanto, a que el sancionado deje transcurrir los plazos para interponer el recurso administrativo ordinario procedente o a que, en caso de interponerlo, sea desestimado expresamente por la Administración; y, en este segundo caso, a que deje transcurrir el plazo legalmente previsto para interponer el recurso contencioso-administrativo o a que, interpuesto y solicitada la suspensión de la sanción como medida cautelar, el Juez lo inadmita o lo admita pero desestimando la solicitud de justicia cautelar. Sólo entonces, y no antes, se puede ejecutar la sanción forzosamente por parte de la Administración, ni siquiera cuando la sanción deviene firme en vía administrativa, pues todavía puede volverse a suspender su ejecutividad por la interposición de recurso contencioso-administrativo¹⁵⁰.

sanciones y el inicio de su plazo de prescripción", (...), cit., pp. 779-783.

¹⁵⁰ La LPAC ha seguido la pauta que marcaba, entre otros autores, CANO CAMPOS que en CANO CAMPOS, Tomás, "La ejecutividad de las sanciones y el inicio de su plazo de prescripción", (...), cit., p. 790, ya advertía que la jurisprudencia que postergaba la ejecutividad de las sanciones al momento en que un Juez se pronunciara sobre las mismas,

Igualmente, este plazo de prescripción se interrumpe por la iniciación por parte de la Administración, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución (art. 30.3 LRJSP). Esto suele identificarse en la práctica con la notificación al imputado del acto de incoación. Por lo tanto, toda la actividad administrativa anterior a esa notificación no interrumpe la prescripción (es el caso de las diligencias de inspección, de la información previa, de la presentación de denuncia, etc). En cualquier caso, el plazo de prescripción se reiniciará si se encuentra paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor¹⁵¹.

Como vemos, la prescripción de las sanciones está estrechamente relacionada con la ejecutividad de las mismas, pues la lógica impone que el plazo de prescripción empiece a correr cuando la sanción pueda

debía dar lugar también «a un retraso en el plazo de prescripción de la sanción, el cual debe comenzar a correr no desde que la sanción es firme en vía administrativa, sino desde que la Administración la pueda ejecutar porque se ha podido someter a la decisión de un Tribunal y éste ha podido resolver sobre su suspensión, pues resulta incoherente que comience a correr la prescripción por la inactividad en la ejecución de un acto que la Administración todavía no puede ejecutar» y ello en virtud de la teoría de la *actio nata* (*actio nondum nata non praescribitur*: la acción que todavía no ha nacido no puede prescribir).

¹⁵¹ IZQUIERDO CARRASCO, Manuel y REBOLLO PUIG, Manuel, "Derecho Administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, p. 221.



ejecutarse¹⁵². Por tanto, resulta razonable que, si se produce la suspensión de la sanción, el plazo de prescripción no corra, pues durante la suspensión la sanción no se puede ejecutar. Así lo manifestó el Tribunal Constitucional en su sentencia 81/2014, de 28 de mayo:

«la concesión del beneficio [de suspensión de la sanción]...impide que el plazo de prescripción de la pena se compute, precisamente porque la suspensión de la ejecución sustituye al cumplimiento de la referida sanción...Los órganos judiciales han sostenido que la suspensión de la ejecución...constituye una modalidad alternativa a la ejecución material, que durante su vigencia impide que se compute la prescripción de la pena [o sanción]».

Quizás por eso el art. 30.3 LRJSP marca el comienzo del plazo de prescripción en el día siguiente a aquel en que la resolución sancionadora sea *ejecutable*, para dar a entender que ni siquiera es suficiente con que una sanción sea ejecutiva para que comience el cómputo del plazo de prescripción, sino que se requiere, además, que la misma no se encuentre suspendida. A pesar de las buenas intenciones del precepto, a mi juicio, ese término no era necesario, y como ya he advertido anteriormente, creo que habría sido mejor optar por el término clásico de *ejecutividad*. Y ello porque durante las suspensiones no puede entenderse que una sanción sea ejecutiva. La ejecutividad se alcanza cuando la sanción es firme en vía administrativa, es decir, cuando no es susceptible de

¹⁵² REBOLLO PUIG, Manuel, "La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común", (...), cit., p. 1357 y CANO CAMPOS, Tomás, "Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el Derecho de la Competencia", (...), cit., p. 68.

ningún recurso administrativo ordinario. Pero si se desea recurrir en la vía contencioso-administrativa, la sanción se suspenderá automáticamente al comunicarse tal intención a la Administración, por lo que volverá a perder su ejecutividad, la cual sólo recobrará cuando el interesado decida finalmente no recurrir, cuando recurra pero no pida la suspensión, o cuando recurra y el Juez inadmita el recurso o desestime la solicitud de medidas cautelares. No entiendo yo, por tanto, que durante las suspensiones existan sanciones ejecutivas suspendidas, sino sanciones que, temporalmente, han perdido su ejecutividad. Sin embargo, es posible entender lo contrario, es decir, que durante las suspensiones las sanciones siguen ostentando su carácter de ejecutivas, suspendiéndose únicamente la potestad de la Administración para ejecutarlas forzosamente¹⁵³.

Sin embargo, existe una salvedad a esta regla general de que la prescripción de la sanción no corre hasta que ésta sea ejecutable, y es la que aparece en el tercer párrafo del art. 30.3 LRJSP:

«En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso».

¹⁵³ CANO CAMPOS, Tomás, "Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el Derecho de la Competencia", (...), cit., p. 76.



Lo que ocurre en estos casos es discutido por la doctrina¹⁵⁴.

Por una parte, REBOLLO PUIG no considera suficiente que la Administración no resuelva el recurso administrativo expresamente y se produzca silencio administrativo negativo para que la sanción alcance firmeza en vía administrativa y sea ejecutiva y ejecutable. Es más, como ya dije en un epígrafe anterior, considera absurdo que fuera suficiente porque ello supondría que el incumplimiento del deber de resolver de la Administración obligaría al recurrente a cumplir la sanción y, en caso de que no cumpliera, habilitaría a la Administración a ejecutar forzosamente su acto. La decisión de llevar o no a cabo la ejecución forzosa quedaría, así, plenamente en poder de la Administración, que podría optar por no resolver los recursos administrativos ordinarios interpuestos contra las sanciones para pasar a ejecutarlas forzosamente. Para evitarlo, REBOLLO entiende que la firmeza en vía administrativa debe concebirse producida únicamente cuando se produzca la resolución expresa del recurso de alzada o de reposición confirmatoria de la sanción. Pero, a su vez, como ya he dicho, el autor admite que la lógica impone que la prescripción empiece a correr únicamente cuando la sanción pueda ejecutarse. Ambas conclusiones (el silencio administrativo negativo no conlleva la ejecutividad de la sanción y el plazo de prescripción sólo comienza a correr cuando la sanción es ejecutiva) conducen a pensar que el tercer párrafo del art. 30.3

¹⁵⁴ A este respecto, *vid* CANO CAMPOS, Tomás, "La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción", *Revista de Administración Pública*, n.º 212, en prensa.

LRJSP establece una excepción: «el plazo de prescripción comienza antes de que la sanción pueda ejecutarse»¹⁵⁵.

Lo que ocurre en estos casos, siguiendo la tesis de REBOLLO PUIG, es que la ficción del silencio administrativo negativo, además de abrir las puertas al interesado para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, permite que se comience a computar el plazo de prescripción de la sanción. A través de esta excepción, el legislador logra evitar que la Administración se beneficie de su propia inactividad y pone fin al escenario confuso a que dio lugar el anterior art. 132 de la Ley 30/1992¹⁵⁶ –que acto seguido explicaré. Encontramos, por tanto, justificado el único supuesto en que el plazo de prescripción comienza antes de que la sanción pueda ejecutarse. Lo dudoso es qué ocurre ante la desestimación presunta del recurso potestativo de reposición, pues el art. 30.3 LRJSP únicamente alude al recurso de alzada. REBOLLO PUIG no entiende esa referencia única al recurso de alzada y considera que debe aplicarse la misma solución al recurso de reposición¹⁵⁷.

De igual modo, CANO CAMPOS considera que con este precepto «se soluciona el problema de la imprescriptibilidad de las sanciones recurridas y la

¹⁵⁵ REBOLLO PUIG, Manuel, “La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común”, (...), cit., p. 1359.

¹⁵⁶ IZQUIERDO CARRASCO, Manuel y REBOLLO PUIG, Manuel, “Derecho Administrativo sancionador (...)”, cit., p. 221.

¹⁵⁷ REBOLLO PUIG, Manuel, “La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común”, (...), cit., pp. 1360-1361.



situación de amenaza permanente del *ius puniendi* de la Administración a que se había llegado»¹⁵⁸ durante la vigencia de la Ley 30/1992 y con la ayuda de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El art. 132 de la Ley 30/1992, regulador de la prescripción, a diferencia de lo que ahora hace el art. 30.3 LRJSP en su tercer párrafo, guardaba silencio con relación al cómputo de la prescripción de las sanciones en los supuestos en que la Administración no resolvía expresamente los recursos interpuestos contra ellas. Y ante ello, el Tribunal Supremo interpretaba:

«la tardanza de la Administración en la resolución del recurso de alzada, aparte de permitir que el interesado formule impugnación en vía jurisdiccional contra la desestimación presunta, podrá tener diversas consecuencias..., pero en ningún caso esa tardanza determinará la firmeza ni, por tanto, la ejecutividad de la resolución sancionadora; y sin ello no podrá iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción» (STS de 22 septiembre de 2008, RJ 2008\4545, recurso de casación en interés de la Ley n.º 69/2005).

Sucedía, así, que el incumplimiento de la Administración de su deber de resolver impedía que el

¹⁵⁸ CANO CAMPOS, Tomás, "El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración", *Revista de Administración Pública*, n.º 201, Madrid, septiembre-diciembre 2016, p. 52. DE DIEGO DíEZ, L. Alfredo, *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Bosch, 2009, 2ª edición, Barcelona, p. 189, también pone de manifiesto la situación de inseguridad jurídica en la que se colocaba al administrado durante la tramitación del recurso administrativo (si la Administración no lo resolvía expresamente, la prescripción de la sanción no podía operar por razones técnicas).

plazo de prescripción de las sanciones corriera a favor de los ciudadanos. El Tribunal Supremo era consciente de ello, y por eso en la mencionada sentencia de 22 de septiembre de 2008 (RJ 2008\4545) ya advirtió la posibilidad de que derivasen consecuencias indeseables de su doctrina, como sería la pervivencia indefinida de una resolución sancionadora que estuviese pendiente de recurso de alzada y de la que no pudiese predicarse la prescripción de la infracción ni la de la sanción. Precisamente por eso, el Tribunal Supremo no descartó volver a abordar la misma cuestión cuando tuviera ocasión para ello. La doctrina fue igualmente consciente de esas posibles consecuencias indeseables, por lo que algunos autores pusieron de manifiesto su disconformidad para con la jurisprudencia del Alto Tribunal alegando que se trataba de una interpretación que vulneraba el principio de seguridad jurídica, desconocía por completo el fundamento material de la prescripción en el ámbito sancionador y contradecía la propia doctrina constitucional sobre el silencio negativo de la Administración¹⁵⁹.

¹⁵⁹ A este respecto, *vid.* DE DIEGO DÍEZ, L. Alfredo, *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Bosch, 2009, 2ª edición, Barcelona, p. 186 y CANO CAMPOS, Tomás, "La imprescriptibilidad de las sanciones recurridas o la amenaza permanente del *ius puniendi* de la Administración", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 30, p. 72. También ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "La prescripción de las infracciones y las sanciones en vía de recurso administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 154, abril-junio 2012, p. 277: «que la fijación del día inicial de la prescripción dependa no de una circunstancia objetiva, sino del mero capricho de la Administración que, en un momento dado, decida resolver el recurso que tiene pendiente no ofrece mucha seguridad al



Sin embargo, el Tribunal Constitucional vino a refrendar la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a dar testimonio de su adecuación a las previsiones constitucionales. En la STC 37/2012, de 19 marzo (cuestión de inconstitucionalidad n.º 9689/2009)¹⁶⁰, afirmó:

«de la doctrina constitucional sobre el silencio administrativo no se desprende... que la demora en la resolución expresa de un recurso de alzada en materia sancionadora deba producir necesariamente la prescripción de la sanción».

Pero admitió en el Fundamento Jurídico 12 que, aunque no le correspondía determinar cuál era la interpretación preferible de un precepto cuando –dentro de la Constitución– son posibles varias, no era menos cierto que el art. 132 de la Ley 30/1992 podía interpretarse de forma mucho más respetuosa con el contenido de los derechos fundamentales. Además, cuatro Magistrados emitieron sendos votos particulares que discrepaban de la opinión mayoritaria y que

sancionado que está pendiente de su sanción y de si prescribe o no».

¹⁶⁰ La STC 37/2012, de 19 marzo, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad n.º 9689/2009 planteada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 1 de Elche, en relación con el art. 81 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de Ley de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008.

consideraban, al igual que parte de la doctrina, que la interpretación adoptada por el Tribunal Supremo y refrendada por el Pleno del Tribunal Constitucional vulneraba el principio de seguridad jurídica al que sirve el instituto de la prescripción, así como la doctrina constitucional sobre el silencio negativo¹⁶¹.

¹⁶¹ Uno de los Magistrados discrepantes, don Eugeni Gay Montalvo, consideró que los arts. 132 de la Ley 30/1992 y 81 LTSV, en su interpretación dada por el Tribunal Supremo eran «contrarios al principio de seguridad jurídica, al que sirve, precisamente, el instituto de la prescripción y al que salvaguarda el art. 9.3 CE, pues confían la efectividad de aquella –de la prescripción, se entiende– a la mera voluntad de una de las partes en la relación». Además, afirmó que, a su juicio, «el principio constitucional de seguridad jurídica..., cuando se trata de disciplinar el ejercicio del *ius puniendi*, y en este caso la regulación de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, impone al legislador que las normas que dicte, además de cumplir con la exigencia de certeza, respeten una serie de principios y valores constitucionales en los que no tiene cabida que una persona respecto de una coyuntura concreta quede sujeta *sine die* a la potestad sancionadora del Estado».

Por otra parte, el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, discrepaba de la opinión mayoritaria porque con ella, a su parecer, se situaba al ciudadano en una situación de indefinición jurídica y de perpetua pendencia al procedimiento sancionador, que además, era «creada a partir del incumplimiento de la obligación legal de la Administración de resolver de forma expresa el recurso de alzada contra una resolución sancionadora, lo que supone consentir un importante elemento de arbitrariedad en la actuación de la Administración». Consideró el Magistrado que los arts. 81 LTSV y 132 Ley 30/1992 deberían haberse declarado inconstitucionales en la interpretación vinculante dada por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de



Efectivamente, como advierte CANO CAMPOS, la introducción del párrafo tercero del art. 30.3 LRJSP ha

2004 y de 22 de septiembre de 2008, por vulnerar el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

De igual modo, la Magistrada discrepante doña Adela Asua Batarrita consideró que «los preceptos cuestionados convierten en inoperativa e ilusoria la propia institución de la prescripción en el ámbito sancionador administrativo cuando la Administración incumple su obligación legal de resolver expresamente el recurso de alzada», por lo que concluyó afirmando que «no resulta constitucionalmente admisible es que, una vez interpuesto el recurso de alzada y no resuelto en plazo por la Administración, por la inacción de la Administración se abra un período indefinido de tiempo que se puede convertir en ilimitado, que no afecta en modo alguno ni a la prescripción de la infracción ni a la prescripción de la sanción impuesta».

El Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez también consideró que debía haberse estimado la cuestión de inconstitucionalidad porque según sus propias palabras, conforme a la interpretación del Tribunal Supremo de los artículos cuestionados, «la prescripción de la sanción queda al albur de la decisión de una de las partes, la Administración Pública, extremo que presenta evidentes conexiones con la doctrina sobre la prescripción penal de la STC 63/2005, pues pocas diferencias hay entre lo que en dicha sentencia se califica como “latencia *sine die* de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos respecto del calendario de exigencia de responsabilidad por hechos cometidos en un pasado más o menos remoto”... y la situación en la que queda el interesado que ha recurrido contra la sanción que le ha sido impuesta». En definitiva, consideró que ello colocaba «en una situación de inseguridad e incertidumbre al administrado y, en contraposición, en una situación de supremacía absoluta a la Administración» que resultaba totalmente contraria a las exigencias constitucionales de seguridad jurídica.

venido a solucionar este problema de la imprescriptibilidad de las sanciones recurridas y de la situación de amenaza permanente del *ius puniendi* de la Administración¹⁶². Lo cual es, indudablemente, de agradecer al legislador pues conlleva unas mayores garantías de seguridad jurídica para los ciudadanos, que dejan de encontrarse en una situación de incertidumbre y de estar sometidos *sine die* a la amenaza sancionadora de la Administración. Aunque el autor considera que, más bien, lo que debería precisar el párrafo tercero del art. 30.3 LRJSP es que «lo que corre, en rigor, es el plazo de prescripción de la infracción, no el de la sanción porque este, como acabamos de ver, comienza cuando la sanción sea ejecutable y la desestimación por silencio de un recurso no hace ejecutable la sanción»¹⁶³. Pero, a los efectos que nos interesan, coincide el autor con la tesis de REBOLLO PUIG consistente en que la resolución de un recurso administrativo mediante silencio negativo no es suficiente para que la sanción recurrida alcance la firmeza en vía administrativa y se convierta en ejecutiva.

CHINCHILLA MARÍN, sin embargo, no comparte que el plazo de prescripción pueda correr antes de que la sanción sea ejecutiva, sino que considera que «siendo la ejecutividad la condición necesaria para que empiece a correr el plazo de la prescripción de la sanciones administrativas, si la ley dice ahora que el cómputo del plazo de prescripción, en los casos de desestimación presunta del recurso de alzada, comienza al día siguiente

¹⁶² CANO CAMPOS, Tomás, “El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, (...), cit., p. 52.

¹⁶³ CANO CAMPOS, Tomás, “El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, (...), cit., p. 53.



de aquel en el que se haya producido el silencio negativo, ello es así porque, para el legislador, la desestimación presunta del recurso administrativo hace que la sanción sea ejecutable»¹⁶⁴. Considera la autora que, como la prescripción de las sanciones consiste en la extinción de la potestad administrativa para ejecutarlas como consecuencia del transcurso del plazo legalmente establecido para ello sin haberlas ejecutado, para que una sanción prescriba tiene que darse una condición previa: que la sanción sea susceptible de ser ejecutada. Se centra, por tanto, CHINCHILLA MARÍN en evitar que se destruya el silogismo condicional “si ejecutividad, entonces prescripción”; pero, a cambio, parece descuidar la doctrina del silencio administrativo y admitir que la sanción es, no sólo susceptible de prescripción, sino también *ejecutable* cuando, habiéndose interpuesto el recurso administrativo, este ha sido desestimado presuntamente, es decir, por silencio administrativo.

Lo que queda claro después de exponer las opiniones doctrinales al respecto es que para interpretar el párrafo tercero del art. 30.3 LRJSP conforme a nuestro ordenamiento jurídico, caben dos posibilidades:

- Entender que la desestimación presunta de un recurso administrativo convierte en ejecutiva la sanción recurrida, sacrificando, así, la doctrina del silencio administrativo, conforme a la cual no es equivalente ni producen los mismos efectos un acto expreso que un acto presunto, por ser este segundo una mera ficción legal -y no un acto

¹⁶⁴ CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, (...), cit., p. 64.

administrativo- que faculta al interesado para recurrir en vía administrativa o judicial la inactividad de la Administración que se considera desestimadora de sus pretensiones.

- Mantener intacta la doctrina del silencio administrativo y considerar necesaria la resolución expresa por parte de la Administración de los recursos administrativos interpuestos contra las sanciones impuestas por ella para entender que las mismas son firmes en vía administrativa y, por tanto, ejecutivas; pero, admitiendo, a cambio, una consecuencia carente de lógica, como es que el plazo de prescripción de las sanciones comienza a correr antes de que las mismas se puedan ejecutar, por lo que es posible que una sanción prescriba antes de que la Administración haya tenido la oportunidad de llevar a cabo su ejecución.

La primera posibilidad conlleva que el silencio administrativo negativo surte los mismos efectos que un acto administrativo expreso en el ámbito de la ejecutividad de las sanciones, de modo que, tanto una resolución de la Administración como su inactividad dan lugar a que las sanciones recurridas en vía administrativa devengan firmes -en tal vía- y ejecutivas. Como consecuencia, conforme a esta posibilidad, la falta de diligencia de la Administración, que está obligada a resolver expresamente todos los procedimientos ex art. 21 LPAC, resulta reforzada por el ordenamiento jurídico, cuando debería ser reprobada. La Administración podría despreocuparse y no resolver los recursos administrativos interpuestos contra sus sanciones, pues el ordenamiento, en lugar de perjudicarla, le beneficiaría reconociendo firmeza y ejecutividad a sus actos sancionadores recurridos, una vez transcurra el plazo



para resolver los recursos administrativos, haya resuelto expresamente o no.

Parece, por tanto, que la primera posibilidad lo único que hace es desincentivar que la Administración resuelva expresamente los recursos administrativos interpuestos por los ciudadanos.

Precisamente para evitar que eso ocurra, la segunda interpretación –defendida por REBOLLO PUIG- se niega a aceptar que un simple silencio administrativo pueda convertir en ejecutiva una sanción. Pero para evitar la consecuencia inmediata de esa negativa, es decir, el gran problema de la imprescriptibilidad de las sanciones y del *ius puniendi* de la Administración –que volvería a tener en su poder la capacidad de decidir qué sanciones prescriben y cuáles no y, por ende, qué sujetos se encuentran sometidos *sine die* a su amenaza punitiva y cuáles no-, acepta que la prescripción de las sanciones comience a computar incluso aunque éstas no hayan devenido ejecutivas, así como la posibilidad de que las sanciones prescriban antes de que la Administración haya podido ejecutarlas.

Por todo lo expuesto, creo que esta segunda opción, defendida por REBOLLO, es la más adecuada y coherente por ser la más respetuosa, por un lado, con la doctrina del silencio administrativo, ya que mantiene la diferente naturaleza jurídica de los actos administrativos expresos y presuntos y, como consecuencia, exige que para que la sanción sea ejecutiva es necesaria una resolución expresa del recurso administrativo por parte de la Administración, no bastando con una mera ficción legal, como es el silencio administrativo; y, por otro lado, con los derechos y garantías de los ciudadanos, ya que los presuntos responsables de infracciones administrativas saben que hasta que la Administración no resuelva

expresamente sus recursos, las sanciones no se pueden ejecutar.

No creo que la tesis contraria sea correcta ni adecuada: primero, porque ignora que el silencio es una técnica concebida al servicio de los ciudadanos y la pone al servicio de la Administración, que ya goza de suficientes privilegios; y segundo, porque conlleva que la Administración obtenga un beneficio de su propio incumplimiento y no creo que las normas estén pensadas para reforzar comportamientos poco diligentes.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "Derecho Administrativo sancionador: garantías formales y procedimiento sancionador", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 225-249.

- *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, 2007, Navarra.
- "La eficacia y la ejecución de las sanciones de tráfico", *Revista de Documentación Administrativa*, nº 284-285, mayo-diciembre 2009, pp. 121-152.
- "La prescripción de las infracciones y las sanciones en vía de recurso administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 154, abril-junio 2012, pp. 263-287.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina y MORENO LINDE, Manuel, "Los recursos administrativos", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y*



control de la Administración, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 157-176.

BANACLOCHE PÉREZ-ROLDÁN, Julio, *Guía práctica de sanciones tributarias*, La Ley, 2005, Madrid.

BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1995, Santander.

BUENO ARMIJO, Antonio y PIZARRO NEVADO, Rafael, "Eficacia y ejecución de los actos administrativos", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 123-156.

CANO CAMPOS, Tomás, "Ejecutividad, ejecución y prescripción de las sanciones en el Derecho de la Competencia", *Estudios sobre la potestad sancionadora en Derecho de la Competencia*, dirigida por GUILLÉN CARAMÉS, Javier y CUERDO MIR, Miguel, Aranzadi, 2015, Navarra, pp. 59-82.

- "El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración", *Revista de Administración Pública*, n.º 201, Madrid, septiembre-diciembre 2016, pp. 25-68.
- "La ejecutividad de las sanciones y el inicio de su plazo de prescripción", *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas: Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela, coordinado por REBOLLO PUIG, Manuel, LÓPEZ BENÍTEZ, Manuel y CARBONELL PORRAS, Eloísa*, Iustel, 2015, Madrid, pp. 773-790.
- "La imprescriptibilidad de las sanciones recurridas o la amenaza permanente del *ius puniendi* de la

Administración”, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n.º 30, pp. 70-79.

- *Las sanciones de tráfico, Aranzadi, 2014, Navarra.*
- *“La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción”, Revista de Administración Pública, n.º 212, en prensa.*

CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”, *RVAP*, n.º 110-I, enero-abril 2018, pp. 57-95.

DE DIEGO DÍEZ, L. Alfredo, *Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo sancionador*, Bosch, 2009, 2ª edición, Barcelona.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles, “Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, n.º 112, octubre-diciembre 2001, pp. 553-572.

GARCÍA BLASCO, Juan y MONEREO PÉREZ, José Luis, *Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social y normas concordantes*, Comares, 2006, Granada.

GONZÁLEZ ALONSO, Fernando, “La inmediata ejecutividad de las sanciones disciplinarias militares y el derecho a la tutela judicial efectiva”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 36, 2014, pp. 1-36.



HUERGO LORA, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Iustel, 2007, Madrid.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel y REBOLLO PUIG, Manuel, "Derecho Administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 201-223.

MARTI DEL MORAL, Antonio, "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa (II)", *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 359-404.

MARTÍN DELGADO, Isaac, "Artículo 2", *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, dirigida por CAMPOS ACUÑA, Concepción, Wolters Kluwer, 2017, Madrid, pp. 39-45.

PIZARRO NEVADO, Rafael, "Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público", *El nuevo régimen jurídico del sector público*, dirigida por GONSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto, Wolters Kluwer, 2016, Madrid, pp. 15-152.

REBOLLO PUIG, Manuel, "La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de procedimiento administrativo común", *Derecho Administrativo e integración europea: Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, coordinada por LAGUNA DE PAZ, José Carlos, SANZ RUBIALES, Íñigo y DE LOS MOZOS Y TOUYA, Isabel María, Reus, 2016, Madrid, pp. 1343-1366.

- “La invalidez del acto administrativo”, *Derecho Administrativo, Tomo II: Régimen jurídico básico y control de la Administración*, dirigida por REBOLLO PUIG, Manuel, Tecnos, 2017, 2ª edición, Madrid, pp. 101-121.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo general*, vol. II, Iustel, 2004, Madrid.

TARDÍO PATO, José Antonio, “¿Tiene sentido que las Universidades públicas dejen de ser Administraciones Públicas en las nuevas Leyes del Sector Público y de Procedimiento Administrativo Común?”, *Documentación Administrativa*, n.º 2, enero-diciembre 2015, pp. 1-12.