

Revista del Foro Canario

80

Las Palmas de Gran Canaria, 1990



Imprime: Imprenta Pérez Galdós
Prof. Lozano, 25 - Urb. Cebadal
Las Palmas de Gran Canaria

Depósito Legal G.C. 258/80
I.S.S.N. 0211-0903

*Revista del
Foro Canario*

LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECURRIDOS EN VÍA DE RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO

FERNANDO MARTÍN GONZÁLEZ
DOCTOR EN DERECHO - MAGISTRADO

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES GENERALES.
- II. EXAMEN DE LA NORMATIVA APLICABLE EN EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO.
- III. SUPUESTOS CONCRETOS:
 - A) DESAPARICIÓN DE UN NEGOCIO EN FUNCIONAMIENTO.
 - B) OBRAS.
 - C) DEUDAS TRIBUTARIAS.
 - D) SANCIONES ECONÓMICAS.
 - E) ACTOS DENEGATORIOS.
 - F) SANCIONES NO ECONÓMICAS.
 - G) EXTRANJEROS: PERMISOS Y ÓRDENES DE EXPULSIÓN.
- IV. CRITERIOS GENERALES.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Para explicar de un modo coherente la teoría de la suspensión de la efectividad o del cumplimiento de los actos administrativos, que, en los artículos 116 de la L.P.M. y 122 de la L.J., aparece como una excepción al régimen general de la efectividad o ejecutividad del acto, se hace indispensable partir de una posición de la Administración con respecto a los Tribunales de Justicia que ha de considerarse privilegiada si se la compara con la posición de los sujetos privados.

Cualquier sujeto privado que pretenda alterar, frente a otro, una situación de hecho que existe, ha de impetrar el auxilio de los Tribunales de Justicia: no puede hacerlo por sí mismo, por propia autoridad, ni puede “tomarse la Justicia por su mano”. El órgano jurisdiccional competente, tras valorar su pretensión, desde el punto de vista de los hechos y del Derecho, estimará o desestimará tal pretensión. Y, en el caso de estimarla, tampoco el sujeto privado podrá imponerla a la otra parte por medio de la coacción o de la fuerza, sino que, por segunda vez, deberá solicitar del Tribunal de Justicia competente, la imposición coactiva pública, única legítima, para llevar a pleno y efectivo cumplimiento lo ya declarado con anterioridad.

De modo que el sujeto privado ha de acudir, primero, a un juicio declarativo y luego a un juicio de ejecución, si la otra parte no cumple, ante los Tribunales de Justicia para la efectividad de su pretensión de declaración de condena. Se trata, con ello, de mantener la “paz jurídica”.

Pues bien, a diferencia de lo que sucede con los sujetos privados, la Administración no está necesitada de someter sus pretensiones a un Tribunal de Justicia ni para obtener su declaración ni para imponer por la fuerza su ejecución forzosa; está exenta de la carga de someter sus pretensiones a un juicio declarativo o a un juicio de ejecución. Ella misma define derechos y crea obligaciones de forma unilateral y sus decisiones son inmediatamente eficaces y ejecutivas, y crean en el destinatario una obligación de cumplimiento inmediato. Es lo que se denomina “auto-tutela” declarativa y ejecutoria de la Administración, que sólo con carácter absolutamente excepcional (legítima defensa, estado de necesidad, derecho de retención) se concede en ocasiones a los sujetos privados.

Podríamos afirmar que lo que es la sentencia en los Tribunales de Justicia, lo es en la Administración el acto administrativo, que se define como un privilegio, el de la decisión ejecutoria, en la terminología francesa.

Los actos administrativos son, en principio, ejecutorios; obligan al inmediato cumplimiento. Si alguien discrepa sobre su legalidad habrá de impugnar el acto, y, entonces, en nuestro Derecho, será sometido el acto a un juicio “ex post” por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que lo revisará para determinar si es o no conforme a Derecho.

Bajo estas perspectivas parece evidente que el acto administrativo, decisión de la Administración, tanto si versa sobre la protección de una situación jurídica preexistente, como si innova la situación anterior, como si crea una situación nueva, aunque sea gravosa para el ciudadano privado, imponga un cumplimiento necesario, que vincula a la obediencia, incluso aunque el acto sea objeto de impugnación, pues ésta, en principio, no suspende su ejecución o la obligación de su cumplimiento.

Goza el acto administrativo de una presunción de legalidad, que es “iuris tantum”, no definitiva, pues no excluye la eventual y posterior intervención de los Tribunales que “en juicio de revisión”, como se dijo, determinarán si el acto es o no conforme con el Derecho.

Así resulta de los artículos 45,1 de la L.P.A. (“los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten”) y 102 de la misma Ley (“la Administración Pública, a través de sus Órganos competentes en cada caso, podrá proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos”). Autotutela declarativa y autotutela ejecutiva por parte de la Administración se hallan aquí claramente establecidas.

Presunción de validez de la actuación administrativa, ejecutividad, ejecución forzosa del acto (facultad de la Administración para el uso directo de su propia coacción, lo que implica el paso al terreno de los hechos, de las actuaciones materiales) derivan de esa posición privilegiada de la Administración.

Desde esos postulados ideológico-políticos parece lógico el artículo 122 de la L.J., sobre el que trataremos.

II. EXAMEN DE LA NORMATIVA APLICABLE EN EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO

Art. 122. 1. La interposición del recurso contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición objeto del mismo, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del actor, la suspensión (133).

2. Procederá la suspensión cuando la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil.

Por su parte los artículos siguientes establecen:

Art. 123. 1. La suspensión podrá pedirse en cualquier estado del proceso, en primera o segunda instancia, y se sustanciará en pieza separada.

2. Solicitada la suspensión se oirá al Abogado del Estado y a las partes demandadas y coadyuvantes, si hubieren comparecido, por término común de cinco días, y si el Abogado del Estado se opusiera a la misma, fundado en que de ésta puede seguirse grave perturbación a los intereses públicos, que concretará, no podrá el Tribunal acordarla sin que previamente informe el Ministerio o autoridad de que procediese el acto o la disposición objeto del recurso.

3. Emitido el informe, o transferido un plazo de quince días sin haberlo recibido, el Tribunal acordará lo procedente.

4. En los recursos que las Corporaciones Locales interpongan ante las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales contra acuerdos de las Delegaciones de Hacienda sobre aprobación o modificación de las Ordenanzas de Exacciones, podrán pedir, al iniciarlos que, con carácter previo y urgente, atendidas las circunstancias de toda índole que lo aconsejen, se declare por el Tribunal, y con audiencia del Abogado del Estado, la aplicación provisional de los preceptos discutidos, y la resolución que sobre este particular se dicte no será apelable (134).

Art. 124. 1. Cuando el Tribunal acuerde la suspensión exigirá, si pudiera resultar algún daño o perjuicio a los intereses públicos o de tercero, caución suficiente para responder de los mismos.

2. La caución habrá de constituirse en metálico o fondos públicos, depositados en la Caja General de Depósitos o en las sucursales de provincia, o en las de las Corporaciones Locales, respectivamente; o mediante aval bancario.

3. El acuerdo de suspensión no se llevará a efecto hasta que la caución esté constituida y acreditada en autos.

4. Levantada la suspensión, al término del recurso o por cualquiera otra causa, la Administración o persona que pretendiese tener derecho a indemnización de los daños causados por la suspensión, deberá solicitarlo ante el Tribunal por el trámite de los incidentes, dentro del año siguiente a la fecha en que aquélla hubiese quedado alzada; y si no se formulare la solicitud dentro de dicho plazo, o no se acreditase el derecho, se cancelará seguidamente la garantía constituida.

Pero el artículo 122 de la L.J. no puede ser el único que ha de tomarse en consideración cuando de la suspensión o no suspensión de la ejecución se trata.

La Exposición de Motivos de la propia Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 proporciona unos criterios valiosos que no pueden dejar de tomarse en cuenta.

En orden a la suspensión, la Ley la admite cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños de reparación imposible o difícil. Al juzgar sobre su procedencia se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego. Respecto de la dificultad de la reparación, no cabe excluirla sin más por la circunstancia de que el daño o perjuicio que podría derivar de la ejecución sea valorable económicamente.

Tenemos, pues, una regla general, la de la eficacia inmediata de los actos administrativos, y algunas excepciones.

Una de ellas la establece el art. 45 de la L.P.A. al expresar que los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha que se dicten, “salvo que en ellos se disponga otra cosa”. El propio acto puede demorar su eficacia estableciendo un plazo o una condición.

Otra la establece el propio artículo 45,2: “la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación posterior”.

Pero la excepción que aquí nos interesa es la cesación de la eficacia del acto con carácter temporal, provisional o transitorio, es decir, lo que se denomina suspensión del acto, o suspensión de su efectividad o de su eficacia. Se

trata de paralizar, interrumpir, suspender, demorar la eficacia de un acto administrativo nacido con vocación de ser aplicado de inmediato.

Ya se ha indicado que los actos administrativos gozan, en general, de una inmediata ejecutividad, de una singular fuerza por la que se imponen sobre los hechos y sobre la realidad para la que fueron dictados; pero, en ocasiones, este considerable privilegio puede generar situaciones que se encuentren en oposición a intereses públicos o a derechos e intereses legítimos de los particulares.

La suspensión de la ejecutividad de los actos es un remedio para reducir el privilegio de la ejecutividad inmediata a sus justos límites.

Porque sucede que en la aplicación del Derecho Administrativo, al haber siempre, por un lado, privilegios de la Administración y al encontrarnos, por otra parte, con la necesidad de garantizar las situaciones jurídicas del particular, hemos de hallar la fórmula de ese difícil equilibrio que supone posibilitar que la Administración alcance los fines que le marca la Ley, pero sin merma de esos derechos e intereses legítimos de los particulares.

En este terreno se mueve el tema de la suspensión de la efectividad de los actos administrativos.

Hay una sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1989 que resume la cuestión de un modo elocuente.

Nuestro Ordenamiento Jurídico, señala, parte de una presunción de legalidad de los actos administrativos que traslada al particular la carga de probar lo contrario a través de la correspondiente demostración, siendo así como debe entenderse la validez de las resoluciones administrativas a que alude el art. 45 de la L.P.A. En razón a esta primera presunción los acuerdos dictados por la Administración pública tienen una eficacia inmediata que tan sólo queda demorada (Párrafo 2º del art. 45) cuando así lo exija el contenido del acto, o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación posterior. Sobre estas bases se asienta el principio de ejecutividad, que puede formularse así: por regla general los actos administrativos son inmediatarios ejecutivos y la interposición de cualquier recurso no suspende la efectividad de la resolución impugnada.

Este esquema general, aplicable tanto en vía administrativa como en vía judicial, se encuentra recogido en nuestro Derecho, entre otros textos básicos, en los artículos 33 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 101 y 116 de la L.P.A., 122 de la L.J., y, en relación con las Corpora-

ciones Locales en el art. 51 de la Ley 7/85 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, concordante con el art. 361 de la ya derogada Ley de Régimen Local.

Esta doctrina general conduce a que la suspensión de la ejecutividad del acto sólo procede en los supuestos de impugnación de una resolución viciada de nulidad radical o absoluta (nulidad de pleno derecho), o cuando de su ejecución pudieran derivarse perjuicios de reparación imposible o difícil, o cuando una disposición establezca lo contrario.

La vigencia de esta normativa, después de la entrada en vigor de la Constitución, ha sido justificada por el *Tribunal Constitucional*, que en sentencia 66/84, de 6 de junio señala que la ejecutividad de los actos administrativos *sancionatorios*, y con mayor razón los que no tienen este carácter, no es algo contrario al derecho de *tutela judicial efectiva sin indefensión*, ni hace quebrar tampoco la *presunción de inocencia*, porque estando abierto el control judicial con ocasión de la impugnación del acto, de modo que se garantice la valoración de los intereses comprometidos por la ejecutividad, el contenido esencial del derecho de tutela no padece. Sentencia del Tribunal Supremo de 3-1-89.

En definitiva, suspender la ejecución significa asegurar la integridad del objeto litigioso en vía de recurso.

Los recursos administrativos y contencioso administrativos no suspenden, según la regla general, la ejecución de los actos impugnados. Se trata de evitar que la actividad de la Administración, orientada a la satisfacción de intereses generales (art. 103,1, de la C.E.) pueda resultar paralizada por la simple oposición de un particular, que casi siempre defenderá, al interponer el recurso, intereses particulares suyos; pero, por otro lado, una aplicación absoluta de esta regla general de la no suspensión podría hacer ilusorio el derecho del ciudadano al propio derecho de recurso, a la propia tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, constitucionalmente proclamada en el artículo 24,1 de la C.E., si luego resultare la estimación, a posteriori, del recurso interpuesto y no fuera posible reconstituir la situación que el acto recurrido, por su efectividad inmediata, hubiera alterado, de tal modo que fuera imposible o difícil su reparación.

Pero la imposibilidad o la dificultad de la reparación no es el único criterio que debe seguirse para decretar la suspensión. La Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional se cuida de puntualizar que “respecto de la dificultad de reparación, no cabe excluirla sin más por la circunstancia de que el daño o perjuicio que podría derivar de la ejecución sea valorable económicamente”.

La posibilidad de reparación no debe, pues, medirse en términos económicos, que, en definitiva, siempre concurren. Recordemos que en ejecución de sentencias civiles la imposibilidad de cumplimiento “in natura” de lo que en ellas se establece, determina la “sustitución” por la indemnización de daños y perjuicios.

Basta con que la reparación “in natura” sea imposible o difícil para que proceda la suspensión de la ejecución del acto recurrido.

Por otro lado, la misma Exposición de Motivos impone un cotejo entre los intereses públicos y privados en juego. Un auto del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1989 expresa con claridad que cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues, bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando aquella exigencia sea de gran intensidad, sólo perjuicios de muy elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución.

La comparación de los intereses públicos y privados en juego es lo que determinará que se opte por el perjuicio menor cuando haya que resolver sobre la procedencia de la suspensión.

Se insiste en que la suspensión, transitoria paralización de los efectos del acto administrativo, está llamada, cuando se postula en vía de recurso, a asegurar la integridad del objeto litigioso en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo.

El fundamento de la suspensión lo hallan los autores bien en el interés general, elemento esencial de todas las instituciones de Derecho público, bien en el carácter provisional del acto administrativo, que no es definitivo, en tal caso, bien en la propia lentitud de la justicia administrativa, que motiva que un acto impugnado y ejecutado prolongue en el tiempo sus consecuencias hasta que recaiga sentencia firme, que puede dejar sin efecto dicho acto, lo que va a dilatarse por algún tiempo.

El art. 122 de la L.J. alude a la suspensión del acto o disposición objeto del recurso, lo que implica que la suspensión puede extenderse, en principio, a toda clase de actos y a cualquier disposición administrativa, Reglamentos, Decretos, Órdenes Ministeriales, disposiciones todas de carácter inferior a la Ley.

El art. 122 de la L.J. se pronuncia en términos imperativos: “procederá la suspensión”, a diferencia del art. 116 de la misma donde se indica que la autoridad a quien competa resolver el recurso administrativo “podrá suspender”, de oficio o a instancia de parte, la ejecución del acto recurrido.

III. SUPUESTOS CONCRETOS

Veamos algunos supuestos de suspensión o de no suspensión según la naturaleza y contenido de los actos administrativos impugnados.

Aludiremos a supuestos decididos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, o por el Tribunal Supremo en recientes resoluciones.

A) Nos referimos, en primer término, a aquellos supuestos de hecho en los que la ejecución supone la *desaparición de un negocio en funcionamiento, la pérdida de clientela y del medio de vida de sus titulares, y la extinción de los contratos laborales*.

En estos supuestos procede, por lo general, suspender la ejecución, aunque, como pone de relieve un auto del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1989, ello no implique establecer criterios rígidos que son incompatibles con esta materia, siempre supeditada a las particularidades de cada caso. La suspensión, como regla general aplicada de hecho a los mencionados supuestos, viene motivada porque en ellos la ejecución puede originar a los interesados perjuicios o daños de imposible o difícil reparación y así un somero repaso de nuestra jurisprudencia más reciente pone de manifiesto que se ha accedido a la suspensión ante una Orden de clausura de locales destinados a guardar autobuses —Auto de 20 de enero de 1987—; ante la denegación de renovaciones de autorización para el funcionamiento de Salas de Bingo —Autos de 11 de febrero de 1987, 6 de junio de 1988 y 3 de mayo de 1989—; ante órdenes de cierre de establecimientos —Autos de 23 de febrero y 19 de noviembre de 1987, 22 de marzo y 1 de junio de 1988 y 21 de marzo de 1989—; de cese de actividad de planta de machaqueo y clasificación de áridos —Auto de 5 de marzo de 1987—; ante órdenes de cierre de bares —Autos de 23 de marzo y 12 de diciembre de 1987— o de un kiosko-bar —Auto de 22 de abril de 1987—; de una Oficina bancaria —Auto de 12 de junio de 1987—; ante el requerimiento de desalojo de un local comercial —Auto de 17 de julio de 1987—; de una terraza-bar —Auto de 21 de diciembre de 1987—; de un local de trapería-chatarrería —Auto de 31 de diciembre de 1987—; ante la caducidad de la concesión de puestos de mercado —Auto de 8 de marzo de 1988— o la privación del ejercicio de profesión —Autos de 14 de marzo y 26 de junio de 1988—; ante la retirada de licencias de Autobús —Autos de 21, 23, 28 (dos) y 29 de marzo, 6 de abril, 20 de

junio y 9 de julio de 1988—; cancelación de título de empresa operadora en el Registro de la Comisión Nacional de Juego —Auto de 22 de junio de 1988—; órdenes que implicaban la pérdida de un negocio y extinción de contratos laborales —Auto de 24 de junio de 1988— o cese de uso de edificio —Auto de 17 de julio de 1988—. También es procedente la suspensión de la clausura de un establecimiento de bar, pues la ejecución de la orden de cierre ocasionaría perjuicios de difícil o imposible reparación y cuantificación.

B) Tratándose de la *realización de obras*, que son de saneamiento en una barriada y que son las que se impugnan, es visto que toda la cuestión tiene un marcado carácter económico, de donde deriva que, aun en el caso de que las obras fueran improcedentes o no hubieran de realizarse por un determinado señor, sino por otro distinto, los gastos tenidos por aquél con motivo de su realización son fácilmente indemnizables, habida cuenta de la indudable solvencia económica de la Corporación Local, por lo que no ha lugar a la suspensión (Auto 31 de mayo de 1989).

Cuando se trata de *licencia de obras*, la suspensión de las licencias ya concedidas ciertamente produciría perjuicios de diversa naturaleza, teniendo en cuenta que las obras se han iniciado, consistentes dichos perjuicios en la paralización de las obras, suspensión de contratos de trabajo, alejamiento temporal de las expectativas turísticas, etc. Pero, sin duda alguna, tales consecuencias lesivas nunca serían tan graves como las que llegarían a producirse si, en su día, una resolución judicial firme declara la nulidad de las licencias, y, terminados o no los edificios, se han vendido en todo o en parte, involucrando así a terceras personas en una solución traumática, como sería el derribo de las mismas. En el primer supuesto, de suspensión del acto administrativo, los posibles daños y perjuicios tienen una dimensión temporal, tanto si la sentencia firme es favorable como adversa, y una elemental cautela aconseja la *suspensión del acto impugnado* (concesión de licencias). Auto del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1989.

Respecto de la *suspensión de actos de edificación*, el Tribunal Supremo en auto de 17 de abril de 1989, señala que el recurrente no ha acreditado que con la demora en la ejecución de la obra suspendida por el Alcalde, en el supuesto de obtener una sentencia firme favorable a sus pretensiones, no sea factible el que se indemnice por la demora en la construcción, y, por el contrario, de ser denegada su pretensión, los daños y perjuicios al interés público por la existencia de una obra no acomodada a la normativa aplicable, no encontraría la debida corrección tardía, si no es mediante la demolición total o parcial de

dicha obra, con el consiguiente perjuicio que afectaría a la Administración y a los interesados en el proceso, entre ellos al propio recurrente. Por ello no procede la suspensión.

Suspensión inmediata de unas obras. También se pide la suspensión de la suspensión.

El Tribunal Supremo en auto de 30 de octubre de 1989 explica que el interés público exige que una potestad como la ejercida por el Ayuntamiento se actúe cuando se la pone en ejercicio para el fin con que ha sido otorgada, en este caso impedir que unas obras se consumen mientras se decide si se realizan o no conforme a la licencia que las ampara, hasta que esta decisión tenga lugar, y por ello no procede la suspensión.

Otro supuesto de suspensión de suspensión de obras lo aborda el T.S. en auto de 30 de marzo de 1989 desde otra perspectiva, para llegar a la conclusión de la improcedencia de la suspensión: aceptar ésta hubiera implicado una autorización para continuar unas obras ilegales, al menos en apariencia, cuya prosecución podría consumir una infracción urbanística grave.

Por la denegación de la suspensión se inclina también el T.S. en auto de 20 de febrero de 1989.

El interés privado de simple carácter pecuniario ha de claudicar ante la indudable irreparabilidad de los daños y perjuicios que para el interés público pudieran ocasionarse por la no ejecución de unas obras, como las ordenadas, tendentes a garantizar la seguridad del edificio, aunque para ello la ocupante tenga que desalojarlo (Auto 20-2-89).

En lo que respecta a la *demolición* las soluciones varían según que se fundamente o no en la ruina de lo construido.

Es procedente la suspensión si los daños o perjuicios que hubiera que indemnizar ofrecen dificultades o imposibilidades de reparación, por tratarse de una demolición de viviendas, pues toda orden de demolición, por su propia naturaleza, si se ejecuta prematuramente, antes de la culminación del proceso pendiente, en el que ha de decidirse acerca de su procedencia y legalidad, puede dar lugar, en el caso de que fuere revocada, a perjuicios de imposible o muy difícil reparación, doctrina aplicable al supuesto en que se cuestiona la legalidad de una orden de demolición, máxime si se tiene en cuenta, además, que no aparecen como intensas las exigencias de interés público para llevar a efecto la ejecución (auto del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1989).

Procede la suspensión, según otro auto del T.S. de 30 de octubre de 1989, de una orden de demolición que, de llevarse a cabo ahora, generaría, de estimarse el recurso, la obligación de restaurar íntegramente el estado preexistente al derribo.

La solución ha de ser bien diferente cuando la demolición es ordenada por razón de *ruina* de lo edificado, caso en el que lo procedente es denegar la suspensión, porque en caso de accederse a ella podrían derivarse daños y perjuicios graves si se produjera la ruina efectiva, el derrumbamiento del inmueble, sólo evitable con seguridad mediante la efectividad de la demolición decretada, aunque requiera como previo el desalojo del inmueble.

C) Acerca de las deudas tributarias

Importantes resoluciones del Tribunal Supremo como los autos de 18 de noviembre de 1987, 17 de mayo de 1988 y 10 de abril de 1989, han venido a subrayar que “frente a la doctrina de la no procedencia de la suspensión de la ejecución del acto administrativo recurrido, cuando éste tiene un contenido económico, matemáticamente expresado en una determinada cantidad dineraria presuponiendo para ello reparabilidad de los posibles daños y perjuicios de una ejecución a posteriori resulte improcedente, por declaración jurisdiccional, y la solvencia reconocida de las Administraciones Públicas, el dogma se ha venido dulcificando en los últimos tiempos, pensando en las dificultades económicas de los obligados al pago de ciertas cantidades y al impacto en la marcha de las empresas o de los simples particulares, con la consiguiente flexibilidad en la interpretación de las previsiones contenidas en el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, así como que como culminación de este nuevo giro, tímidamente apuntado en los primeros momentos, se debe llegar a una afirmación más contundente del mismo, teniendo en cuenta que, de los créditos a favor de la Administración ninguno como los tributarios ha merecido mayor trato de privilegio, y de mayores garantías para su efectividad, lo que, sin embargo, no ha sido óbice para que, respecto de los mismos se adopte una política armonizadora de los derechos del Fisco, con la consideración con el contribuyente y con sus posibles dificultades económicas, arbitrando para ello la fórmula de posibilitar en todo caso la suspensión de la ejecución del acto condicionada tan sólo a la prestación de caución suficiente, fórmula recogida en el art. 22.1 de la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico Administrativo, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2.795/1980, de 12 de diciembre, y desarrollado en el Reglamento de 20 de agosto de 1981 (artículo 81).

Hay que señalar además que en el ámbito de las Haciendas Locales, el artículo 192 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local, establecía una fórmula similar siempre que se acompañe “garantía que cubra el total de la deuda Tributaria” en los términos que en el número 3 de dicho precepto se establece (e incluso excepcionalmente, sin ella —número 4— “cuando el reclamante alegare y justificare en su solicitud la imposibilidad de prestarla”) y el actual artículo 14 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales reitera la misma fórmula.

Evidentemente si dichas fórmulas vienen impuestas por el Legislador para durante la tramitación del recurso de reposición en vía administrativa, no existe razón alguna para que las mismas no sean tomadas en consideración en vía jurisdiccional la llevar a cabo y ponderar los intereses públicos en juego y la dificultad de reparación de los intereses privados, de conformidad con el artículo 122 citado de la Ley Jurisdiccional, y —en el supuesto de autos— decretar la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, previa prestación de caución en cuantía equivalente a la de la deuda tributaria.

D) Esta misma solución puede extenderse al supuesto de *SANCIONES ECONÓMICAS*, mas para que así sea es necesario alegar y acreditar, al menos prima facie, que el pago inmediato de la sanción económica producirá dificultades económicas en los obligados al pago y un cierto impacto en la marcha de las empresas o de los simples particulares. Si nada se alega ni se acredita al respecto, parece evidente que la regla general ha de ser la de no suspensión, en cuanto que los daños y perjuicios son reparables por el sencillo procedimiento de devolver lo pagado, de estimarse el recurso.

E) Acerca de los *actos denegatorios, o actos administrativos negativos*, la jurisprudencia se ha inclinado por la aplicación del criterio de la no suspensión. Podemos encontrar dos razones que justifican tal criterio: de un lado, un acto negativo no produce una alteración de la realidad existente, sino su mantenimiento, mientras que, de otra parte, la suspensión de una denegación implicaría que la Sala de lo Contencioso Administrativo estaría otorgando lo que se solicitó y fue denegado, lo que supone anticipar la resolución sobre la cuestión de fondo y propiciar los resultados propios de la improcedencia de la denegación, que es la materia sobre la que versa el recurso contencioso administrativo, cuya decisión corresponde a la sentencia que, en su caso, recaiga en los autos principales, de que dimana la pieza de suspensión.

F) En lo que atañe al *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*, ya se señaló que el propio Tribunal Constitucional (sentencia 66/84 de 6 de junio) indica que la ejecutividad de los actos administrativos sancionadores no es contraria a la tutela judicial efectiva sin indefensión, ni hace quebrar tampoco la presunción de inocencia, porque estando abierto el control judicial con ocasión de la impugnación del acto, de modo que se garantice la valoración de los intereses comprometidos por la ejecutividad, el contenido esencial del derecho de tutela no padece (lo recogen también las sentencias del T.S. de 3 de enero de 1989 y de 17 de febrero de 1989).

Pero por otro lado resoluciones del propio Tribunal Supremo, como el auto de 26 de marzo de 1989, señalan que los fines que se persiguen con la imposición de una sanción, sean de expiación, o de prevención general o especial, o de ambos tipos conjuntamente, no implican, salvo supuestos especiales, una exigencia de suspensión inmediata (auto de 26 de marzo de 1989).

Por ejemplo la medida de *suspensión en el ejercicio de una profesión*, sí debe ser suspendida porque puede producir perjuicios de imposible o difícil reparación, dados los efectos derivados de dicha suspensión (pérdida de ingresos, clientela, desprestigio profesional) y como no hay exigencias intensas del interés público que demanden la ejecución inmediata, la consecuencia debe ser la suspensión de la suspensión.

La ejecución puede *demorarse*, en un supuesto de suspensión por dos años en el ejercicio de la profesión de Abogado, hasta que esta Jurisdicción se pronuncie en sentencia firme, garantizando así los derechos e intereses legítimos del actor a que se refiere el artículo 24 de la Constitución Española (Auto de 26 de junio de 1989).

Pero el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24, 1 de la C.E.) no ha venido a neutralizar, enervándola, la regla general de la ejecutividad de los actos administrativos, tan ligada al principio de eficacia en la actuación de la Administración Pública, según el artículo 103,1 de la C.E. (auto de 24 de mayo de 1989).

G) Especial relevancia para nuestra Comunidad Autónoma tiene la cuestión referente a la *suspensión o no suspensión de los actos administrativos que se concretan en una denegación de los permisos de residencia y trabajo para extranjeros o en una orden de expulsión de éstos* si se encuentran ilegalmente en territorio español.

En lo que respecta a la *suspensión de los actos por los que se deniegan los permisos*, es obvio que nos hallamos en presencia de un acto administrativo negativo, y, siguiendo los criterios antes enunciados, nuestra Sala ha denegado la suspensión, porque al incidir ésta sobre una denegación, la suspensión equivaldría a una concesión, con lo que anticipadamente se estaría resolviendo sobre la cuestión de fondo, y, en concreto, proporcionando los resultados propios de la improcedencia de la denegación, que es la materia sobre la que versa el recurso contencioso administrativo interpuesto, cuya decisión corresponde a la sentencia que, en su caso, se pronuncie.

En lo que corresponde a la *suspensión de las órdenes de expulsión de los extranjeros* por estancia ilegal en España, también la Sala ha optado por denegarla, teniendo en cuenta las características geográficas de nuestro Archipiélago, por su proximidad a África, que obliga a considerar la cuestión desde un punto de vista generalizado con relieve propio en el Archipiélago, que afecta a intereses públicos y generales de indiscutible prevalencia. En muchos supuestos el extranjero ya ha abandonado el territorio español con anterioridad a la solicitud de suspensión de ejecución, y, al encontrarse ya ejecutado el acto impugnado, no procede la suspensión del mismo (Autos del Tribunal Supremo de 10 y 30 de marzo de 1989). Sólo se puede suspender lo que se está ejecutando, no lo ya ejecutado.

IV. CRITERIOS GENERALES

Como criterios generales se pueden señalar los siguientes en orden al examen de la cuestión que se relaciona con la procedencia de la suspensión o de la no suspensión de la ejecución del acto recurrido en el proceso contencioso administrativo ordinario:

1º) Es improcedente examinar cuestiones de fondo (auto del T.S. de 7 de febrero de 1989) en la resolución de la pieza separada en que se tramita la petición de suspensión, y, en su virtud, no cabe anticipar indebidamente la resolución del proceso (auto del T.S. de 10 de abril de 1989).

2º) El ejercicio de la facultad judicial de suspensión se enfrenta siempre con un conflicto de intereses que debe ser resuelto con la decisión que la meditada y racional valoración de dichos intereses contrapuestos revele ser la de efectos

menos perjudiciales, onerosos y perturbadores dentro del contexto global de la situación jurídica creada por el acto administrativo cuya ejecución se solicita que sea suspendida.

3º) No cabe partir de un criterio único y absoluto, pues hay que prestar atención preferente a las singularidades del caso debatido, lo que implica un relativismo reñido con declaraciones dogmáticas y con criterios rígidos y uniformes (auto del T.S. de 8 de febrero de 1989).

4º) No basta alegar daños o perjuicios de imposible o difícil reparación, hay que acreditarlos de algún modo; hay que proporcionar a la Sala que ha de decidir sobre la suspensión los elementos precisos para que la misma pueda compartir el criterio de la parte recurrente sobre la causación por la ejecución del acto recurrido de daños o perjuicios de la clase de los expresados.