

## EJECUTIVIDAD Y REPOSICIÓN EN MULTAS LOCALES, ARTÍCULO 14.2 i) DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES

**PEDRO FERNÁNDEZ PUIG**

*Técnico de Administración General.*

*Jefe de la subárea de tributos sobre actividades y multas*

### Extracto:

TANTO la doctrina como la jurisprudencia, en general, mantienen una fórmula interpretativa en torno a la suspensión de la ejecutividad de las sanciones administrativas en caso de recurso que, siendo válida para las administraciones cuyo recurso aplicable es el de alzada, no lo es, sin embargo, para el recurso de reposición del ámbito local.

El máximo exponente de esta práctica incorrecta –por su número– lo constituye el artículo 83 de la Ley de Tráfico 339/1990, el cual señala que:

«No se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en esta Ley que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa.»

En este trabajo, sin embargo, se defiende que en estos supuestos de interposición del recurso de reposición por «multas» no debe suspenderse automáticamente la ejecución de la sanción en vía de apremio, sino que puede iniciarse dicho procedimiento. La normativa que lo delimita es meridianamente clara, pero parece haber quedado olvidada tras resoluciones aplicables a otras administraciones en el recurso de alzada.

Dicha normativa deviene de la Ley 50/1998, que modificó las siguientes normas:

- Artículo 108 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local: «Contra los actos sobre (...) *tributos* locales, y de los restantes ingresos (...) tales como (...) **multas y sanciones pecuniarias, se formulará el recurso de reposición** (...) la Ley Reguladora de las Haciendas Locales».
- Artículo 14.2 i) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: la interposición del recurso de reposición **no suspenderá la ejecución del acto impugnado**, con las consecuencias legales consiguientes, incluso la recaudación de cuotas o derechos liquidados, intereses y recargos.

**Palabras clave:** sanciones administrativas, multas locales, recursos, suspensión de la ejecutividad de las multas.

# Sumario

## Introducción.

1. La regla general de ejecutividad y sus excepciones, artículo 94 de la Ley 30/1992.
  - 1.1. Excepción general 1.<sup>a</sup>: suspensión en caso de recurso, artículo 111.
  - 1.2. Excepción general 2.<sup>a</sup>: que una disposición establezca lo contrario.
  - 1.3. Excepción general 3.<sup>a</sup>: los actos que precisan de una aprobación superior.
  - 1.4. Excepción general 4.<sup>a</sup>: fin de vía administrativa y sanciones, artículo 138.3.
2. La regla local de ejecutividad y sus excepciones, artículo 51 de la Ley 7/1985.
  - 2.1. Excepción local 1.<sup>a</sup>: suspensión de su eficacia de acuerdo con la ley.
  - 2.2. Excepción local 2.<sup>a</sup>: que una disposición legal establezca lo contrario.
  - 2.3. Excepción local 3.<sup>a</sup>: fin de vía administrativa y sanciones locales, artículo 52.Primera conclusión sobre la ejecutividad (arts. 94 Ley 30/1992 y 51 LRBRL).
3. La ejecutividad forzosa de los actos. El apremio. Artículo 95 de la Ley 30/1992.
4. La ley aplicable a la suspensión de la ejecución forzosa.
  - 4.1. La clave: las diversas leyes de procedimiento y la firmeza del acto.
    - 4.1.1. Los actos «firmes», como actos ya no recurribles.
  - 4.2. Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, fin de la vía y firmeza coinciden.
  - 4.3. Ley 30/1992 elimina la reposición, vía administrativa y firmeza coinciden.
  - 4.4. La respuesta: Ley 50/1998 y el sistema de recursos contra sanciones locales.
  - 4.5. Ley 4/1999 reforma de la Ley 30/1992. Reposición, vía administrativa y firmeza.
5. El motivo de los errores interpretativos: las «desconexiones».
  - 5.1. Desconexión en vía de recurso: recurso de reposición y recurso de alzada.
  - 5.2. Desconexión sectorial: normativa sectorial y Leyes 50/1998 y 4/1999.
    - 5.2.1. Normativa sancionadora común. Real Decreto 1398/1993.
    - 5.2.2. Normativa sancionadora sectorial. Real Decreto Legislativo 339/1990.
6. Conclusión: cabe la vía de apremio para las multas municipales, aun con recurso de reposición.
7. Epílogo.

## INTRODUCCIÓN

En el ámbito relativo a la ejecutividad de las sanciones administrativas municipales, a la recaudación en vía ejecutiva de las sanciones administrativas, la tendencia habitual tanto doctrinal como jurisprudencial mantiene una interpretación por la cual este comienzo de la vía ejecutiva se difiere obligadamente al momento de la resolución del recurso interpuesto, o a la falta de recurso, momento identificado con la firmeza en vía administrativa del propio acto sancionador. Ello supone que ante la interposición de un recurso contra el acto de imposición de la sanción deberemos esperar a la resolución y notificación de dicho recurso antes de dar comienzo a la vía ejecutiva.

Por el contrario, mediante el presente trabajo se mantiene una interpretación matizada, diferente e incluso contraria a dicha afirmación general, al entender que esta regla de la ejecutividad que llamaremos «diferida» y por lo tanto pendiente de la resolución del recurso contra la sanción no es correcta en el ámbito municipal, pese a serlo seguramente en el ámbito estatal y autonómico y en relación al recurso de alzada.

Es decir, por las motivaciones que a continuación se desarrollan cabe interpretar que la ejecutividad forzosa de las sanciones administrativas municipales es «inmediata», posible desde el momento en el que, tras su notificación, transcurre el fin del plazo para el pago voluntario, sin tener que esperar a la resolución del eventual recurso, a diferencia de lo que sucede en la administración estatal o en la autonómica.

A fin de plantear la interpretación local citada, la ejecutividad «inmediata», deberemos analizar los siguientes aspectos fundamentales como son:

- La regla general de ejecutividad (Ley 30/1992 de Procedimiento Administrativo).
- El «fin de la vía administrativa», la «firmeza de los actos administrativos» y el sistema de recursos de alzada y reposición en las leyes de procedimiento a lo largo del tiempo.
- La regulación de las sanciones no tributarias como ingreso en la Ley de Haciendas Locales, artículo 14.

Del análisis de estos elementos va a resultar una conclusión que, a grandes rasgos, cabría adelantar de la siguiente manera: la ley procedimental dicta las normas generales de aplicación al procedimiento administrativo de las administraciones públicas. Dicho procedimiento resulta matizado por la ley básica local, la cual dicta las disposiciones básicas de aplicación al mundo local, y en cumplimiento de esta normativa básica local resulta obligado remitirse a las previsiones de la ley hacendística local en cuanto a los ingresos por sanciones, de donde resulta la posibilidad de la ejecutividad inmediata. Por tanto,

la aplicación de otra normativa sancionadora y sectorial, como, por ejemplo, el artículo 83 de la Ley de Tráfico 339/1990, debe ser competencialmente corregida y reinterpretada.

Para ello, a continuación vamos a comenzar hablando del primero de los dos tipos diferentes de «ejecutividad». Es decir, la ejecución de los actos administrativos se puede dividir en dos momentos y situaciones diferentes:

- La ejecutividad de los actos recogida en el artículo 94 de la Ley 30/1992.
- La ejecución forzosa de los mismos según el artículo 95 de la misma ley.

La que más nos va a interesar a los efectos de este trabajo es la segunda, la ejecutividad forzosa del artículo 95, si bien precisamente para entender correctamente esta segunda materia deberemos manejar con soltura los elementos que componen la primera ejecutividad a fin de no confundir los términos y requisitos de ambas figuras.

Así, a grandes rasgos, la ejecutividad de los actos recogida en el artículo 94 de la Ley 30/1992 se refiere a su capacidad para desplegarse, para convertirse en obligatorios para el ciudadano y que comience así la obligación de cumplimiento para estos.

Diferente al anterior es la ejecutividad como potestad de ejecución forzosa definida en el artículo 95 de la misma ley, que regula la imposición coactiva del acto a los interesados por incumplimiento de lo obligado en el propio acto administrativo, y que va a componer la parte final de este trabajo.

## **1. LA REGLA GENERAL DE EJECUTIVIDAD Y SUS EXCEPCIONES, ARTÍCULO 94 DE LA LEY 30/1992**

Como ya he señalado, este concepto del artículo 94 no es el que estrictamente nos ocupa, si bien este apartado se va a referir exclusivamente a él. La necesidad de esta matización inicial en torno a los conceptos de ejecutividad de los actos y la ejecución forzosa de los mismos proviene precisamente de que su desconocimiento genera discursos jurídicos erróneos, incluso a nivel jurisprudencial y doctrinal, por lo que debemos situar previamente cada elemento en su lugar a fin de que las conclusiones finales no nos confundan. Igualmente, vamos a ver con posterioridad el reflejo de dichas previsiones en su aplicación para la administración local mediante el artículo 51 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL).

La opción adoptada por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992) en el artículo 94 para la ejecución de los actos administrativos es la de la ejecutividad inmediata de los mismos.

Así, conforme al artículo 94 de la Ley 30/1992:

*Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo (...).*

En consecuencia, **la previsión y mandato general de la ley procedimental de aplicación general a todas las administraciones públicas es el de la ejecutividad inmediata**, los actos administrativos dictados por las administraciones públicas son inmediatamente ejecutivos, despliegan su eficacia, y puede imponerse su fuerza mediante los diversos procedimientos de ejecución forzosa previstos en la propia normativa procedimental. Es decir, la regla general es la de que una vez emitido y notificado el acto administrativo sus efectos en principio se despliegan, no se detienen, y la administración puede ponerlo en práctica incluso de manera forzosa mediante los diversos medios que ofrece el artículo 96 de la misma ley (apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas) a los efectos de mantener la propia credibilidad y seguridad jurídica del sistema administrativo.

La actuación administrativa no puede detenerse sin más, debe continuar y desplegar su eficacia para mantener vivo el propio objeto del procedimiento, y por ello la norma general es la de que la actuación administrativa nace para desplegar su eficacia de forma inmediata, sin esperas.

Sin embargo, dicha norma sobre la ejecución inmediata de los actos tiene unos sistemas de seguridad, de validación, unas **excepciones señaladas también en el propio artículo 94** para supuestos expresamente definidos en los que debe incumplirse la norma general de ejecutabilidad, para incumplir la regla general:

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.*

Vamos a analizar a continuación dichas excepciones contenidas en la propia normativa procedimental común para todas las administraciones públicas, modificando a efectos didácticos el orden de formulación en el artículo 94, por lo que la referencia al artículo 138 la trataremos en cuarto lugar.

### 1.1. Excepción general 1.ª: suspensión en caso de recurso, artículo 111.

Es importante destacar que la primera excepción, el artículo 111, se encuentra ubicado en la Sección primera «Principios Generales» del Capítulo II «Recursos administrativos» de la Ley 30/1992, sección que regula los efectos generales para todas las administraciones públicas ante la interposición de cualquier clase de recurso administrativo, y por ello plenamente aplicable a la cuestión que nos ocupa e imprescindible a los efectos de valorar una correcta decisión al respecto.

Sentado lo anterior, cabe decir que esta excepción de ejecución inmediata no es tal. Por el contrario, se trata de una nueva potestad, una posibilidad, un poder de decisión otorgado al órgano administrativo que deba resolver un recurso a fin de que pueda excepcionar la regla general y no ejecutar, si así lo estima, el acto hasta su resolución. Por lo tanto, esta excepción presenta tres virtualidades:

- Refuerza aún más el principio de que los actos deben ejecutarse pese a la interposición del recurso al señalar que «La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, **no suspenderá la ejecución del acto impugnado**».

- **Es una decisión discrecional**, aunque lógicamente sometida al control sobre el cumplimiento de las previsiones y requisitos que establece la ley (apartado segundo del mismo artículo).
- **No es automática**, salvo que la suspensión haya sido expresamente prevista por una «disposición» (apartado primero) o que solicitada en un recurso no fuera expresamente contestada, un supuesto de silencio positivo (apartado tercero).

La eventual suspensión voluntaria por la administración de la ejecución del acto es por tanto la primera excepción a la ejecutividad de los actos administrativos en caso de recurso administrativo y aplicable cumpliendo los supuestos propios de suspensión regulados en el artículo 111 de la ley procedimental. Se trata de una salvedad más que obvia.

### 1.2. Excepción general 2.ª: que una disposición establezca lo contrario.

El tercer supuesto del artículo 94 que excepciona la ejecutividad del acto es más una regla residual que una excepción específica.

El carácter de ley procedimental común de la Ley 30/1992 presupone esta posibilidad de excepción mediante otra disposición de rango legal, en aquellos supuestos en los cuales otra ley los excepciona directamente. La excepción a la ejecutividad se impone en este caso como una regla opuesta a la norma general, por una ley que expresamente contradice el principio general de ejecutividad.

Estos supuestos van a resultar importantes en el caso de que las disposiciones reguladoras de las sanciones administrativas puedan disponer la inexecución de los actos, y su redacción plantea la posibilidad de deslegalización de estos supuestos, ya que la literalidad del artículo 94 hace referencia a «aque- llos casos en que una **disposición** establezca lo contrario», sin exigir el rango formal de una ley.

Este concepto deberemos igualmente recordarlo, y volveremos también a él en otro epígrafe, para resolver la controversia que nos ocupa.

### 1.3. Excepción general 3.ª: los actos que precisan de una aprobación superior.

En este cuarto supuesto del artículo 94 tampoco existe una ruptura de la regla general, sino más bien una inaplicación de la misma, dado que no se dan las condiciones necesarias para la válida existencia del acto.

Es decir, en este caso el acto aún no ha nacido, falta una aprobación, una verificación, un nuevo acto, y por ello parece lógico que deba esperarse a dicho acto aprobatorio de la autoridad superior para que sus efectos se desplieguen sobre el *nasciturus*.

Esta regla tiene su virtualidad a efectos didácticos, dado que constituye un supuesto similar al del concepto anteriormente señalado, el del fin de la vía administrativa, y colabora para comprender en mayor medida su alcance. El acto precisa una aprobación de un superior, y por ello no es ejecuta-

ble, por pura definición, porque aún no hay un acto que pueda desplegar su eficacia. De nuevo es una regla prácticamente innecesaria.

#### 1.4. Excepción general 4.<sup>a</sup>: fin de vía administrativa y sanciones, artículo 138.3.

Esta excepción del artículo 94 posee, al igual que la relativa al artículo 111, una vital importancia a nuestros efectos, dado que el artículo 138.3 se sitúa en el ámbito de las sanciones administrativas, dentro del Título IX «De la potestad sancionadora», en su Capítulo II, sobre los «Principios del procedimiento sancionador», señalando que:

*3. La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa.*

De la lectura de este artículo 138, en su apartado tercero, se desprende que también en el ámbito sancionador se repite igualmente la misma norma general de ejecutividad inmediata, es decir, la ley procedimental establece la misma regulación específica para las sanciones administrativas, la ejecutividad inmediata, pero añade una importante condición, ya que exige que esos actos sancionadores «pongan fin a la vía administrativa».

¿Qué significa que un acto «pone fin a la vía administrativa»? **Significa que la resolución administrativa, el acto a ejecutar, se ha dictado por el último órgano competente para poder adoptar dicha resolución final.** La ley busca que el último responsable de la decisión se haya pronunciado de forma efectiva, que se haya manifestado, y entonces se entenderá que ese acto pone fin a esa vía, será la última decisión administrativa posible para ese acto, la administración ha llegado a la decisión final del órgano competente, el camino, la vía, se ha terminado, pero siempre desde la perspectiva de la organización, del órgano competente para la decisión.

El concepto nos acerca al principio de jerarquía entre órganos, a sistemas en los cuales la decisión definitiva depende de que otro órgano más, diferente al que ha adoptado la decisión, pueda o deba pronunciarse. Lo esencial del concepto se debe al ámbito orgánico y organizativo de la decisión.

Dicho lo anterior, ¿qué actos son los que ponen fin a la vía administrativa para la Ley 30/1992? La relación de actos la encontramos en el artículo 109. Este artículo realiza una enumeración de cinco supuestos en los cuales los actos ponen fin a la vía administrativa.

Pero es preciso caer en la cuenta de algo más, un hecho de gran relevancia, dicho artículo 109 se encuentra ubicado en la Sección primera «Principios Generales» del Capítulo II «Recursos administrativos» de la ley de procedimiento, por lo que el contexto de su existencia deberá referirse a los efectos resultantes en supuestos de interposición o ausencia de recursos administrativos.

Vamos a ver por tanto el artículo 109 a continuación, si bien también con una leve variación en cuanto al orden o estructura del propio artículo, a efectos de su mejor comprensión y teniendo en cuenta que el supuesto «c» va a ser fundamental de aquí en adelante.

En virtud del **artículo 109 de la Ley 30/1992**, y a fin de poder ser ejecutados de forma inmediata, **ponen fin a la vía administrativa** los siguientes tipos de actos:

- ***Las resoluciones de los recursos de alzada (supuesto «a» del art. 109).***

En este caso, se ha planteado un recurso contra el acto ejecutable, y el superior jerárquico del órgano que dictó el acto adoptará la última decisión posible sobre ese asunto. Puede corregir al anterior, al que resolvió sin que tuviera una potestad real sobre la última resolución. El administrado ha podido «hablar con alguien más», con otro órgano sobre ese asunto, y este órgano superior que resuelve el recurso de alzada puede desdecir o confirmar lo resuelto por el anterior. En ese momento en el cual el último órgano revisa el asunto a solicitud del interesado se pondrá fin a la vía administrativa, y no antes, no cuando resolvió el órgano que otorgó la posibilidad de recurrir su acto en alzada, y siempre que el interesado haya recurrido el acto en cuestión.

- ***Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario (supuesto «c» del art. 109).***

Es el caso contrario al anterior. A los efectos del fin de la vía administrativa el responsable último ya ha decidido, el último eslabón se ha manifestado, después de él no hay nadie más que pueda decidir. En este supuesto el último órgano con poder para resolver ya ha adoptado la última decisión.

La ley otorga, con lógica, una potestad para ejecutar su propia decisión a ese último órgano competente que pone fin al camino administrativo sin tener que esperar a que nadie más intervenga, dado que nadie más va a participar dentro de la esfera administrativa en esa resolución que se puede ya ejecutar.

Este apartado «c» va a resultar de vital importancia en la administración local, donde existen diversos órganos que carecen de superior jerárquico (el más paradigmático es el Alcalde) cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

Por otro lado, es importante señalar que este apartado prevé su propia excepción, es decir, el acto de un órgano sin superior jerárquico puede no poner fin a la vía administrativa cuando «una ley» puede establecer lo contrario. Cristaliza por tanto hasta un nivel de rango legal la posibilidad de la excepción a esta situación.

Este apartado deberemos conectarlo con las previsiones para la administración local que se señalan en los apartados siguientes.

- ***Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2 (supuesto «b» del art. 109).***

Se trata de modalidades especiales de recurso administrativo establecidos por ley de forma expresa para «supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique». Es un caso similar al «a» anterior, en el que de nuevo otro órgano que tiene la última decisión, puede cambiar el criterio aun dentro de la esfera de la propia adminis-



tración. Es una traslación de ese motivo, y existe una posibilidad de recurso ante otro órgano. La resolución real, si se recurre el acto, quedará pendiente y, por tanto, la ejecutividad también.

- ***Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca*** (supuesto «d» del art. 109).

Es un cajón de sastre normativo, en este caso el propio mandato de la ley impone el fin de la vía administrativa para los actos no comprendidos en los supuestos anteriores, si bien conforme a la regulación propia establecida a tal efecto, regulación en la cual el ámbito normativo, el rango legal, puede descender hasta el reglamento.

- ***Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento*** (supuesto «e» del art. 109).

Es un caso similar al anterior, pero en los supuestos concertados, convenidos, acordados. Aquí interviene la voluntad del interesado en ese acto final, y por ello parece lógico que se permita la ejecución directa del acto nacido mediante un acuerdo, pacto, convenio o contrato.

Veamos a continuación cómo se traslada todo ello al ámbito local.

## 2. LA REGLA LOCAL DE EJECUTIVIDAD Y SUS EXCEPCIONES, ARTÍCULO 51 DE LA LEY 7/1985

Con el fin de comprobar si se mantiene en la normativa local la regla general de ejecutividad prevista por la Ley 30/1992 en su artículo 94 deberemos acudir a la legislación básica local, a la LRBRL.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 51 de la LRBRL, podemos concluir que esta disposición repite y asume para la administración local el principio general indicado por la ley procedimental común en cuanto a la ejecutividad inmediata de los actos administrativos locales, al establecer (de forma casi idéntica al art. 94) que:

«Los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos, salvo en aquellos casos en que una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley.»

Se repite así en este artículo la intención legal de otorgar ejecutividad inmediata a los actos administrativos, si bien este artículo 51 recoge dos excepciones, en virtud de cuyo contenido se precisa una colaboración «legal». La normativa local reitera igualmente la ejecutividad inmediata de los actos administrativos locales salvo en aquellos casos legalmente exceptuados, es decir, salvo suspensión en virtud de una ley, o excepción legal.

Vamos a verlas, si bien alteraremos su orden para una comprensión asimilada a los epígrafes anteriores.

## 2.1. Excepción local 1.ª: suspensión de su eficacia de acuerdo con la ley.

Se trata de nuevo de la salvedad más elemental, cuando las leyes prevean expresamente su no ejecutividad, es decir, su obligación de suspensión en los supuestos en los cuales se produzcan las condiciones que la propia ley señale. Se trata más bien de un sistema de seguridad, reiterando lo que ya vimos que sucedía en el artículo 94 de la Ley 30/1992 en relación con el artículo 111 de la propia ley para los supuestos de suspensión.

No se da su regulación en relación únicamente con los supuestos de recurso, a diferencia de lo anteriormente señalado en el procedimiento general de la ley, sino como previsión general en los casos en los cuales la ley correspondiente lo señale específicamente.

En consecuencia, es de plena aplicación lo ya señalado para el artículo 111 anteriormente citado, pero evidentemente también serán acordes con este artículo las disposiciones que se manifiesten a favor de la no suspensión de los actos administrativos locales.

## 2.2. Excepción local 2.ª: que una disposición legal establezca lo contrario.

Una vez más la excepción a la ejecutividad se impone por una disposición elevada a rango de ley que expresamente contradiga el principio general de ejecutividad, de manera similar a lo que ya vimos que sucedía en el artículo 94 de la Ley 30/1992.

De nuevo este supuesto va a resultar importante en el caso de que las disposiciones específicas reguladoras de las correspondientes sanciones administrativas puedan disponer la inexecución de los actos.

Al contrario de lo señalado en la Ley 30/1992 (art. 94) esta redacción de la LRBRL no plantea el problema de la deslegalización de estos supuestos, ya que la literalidad del artículo 94 hace referencia a «casos en que una disposición legal establezca lo contrario», exigiendo el rango formal de una ley.

Esta reserva legal deberemos recordarla a la hora de aplicar disposiciones reglamentarias al respecto.

## 2.3. Excepción local 3.ª: fin de vía administrativa y sanciones locales, artículo 52.

A diferencia de lo contenido en el artículo 94 en relación al número 138 de la normativa procedimental general, la normativa local básica no establece ninguna previsión expresa o específica en cuanto a la ejecutividad de los actos sancionadores municipales. Consecuencia de ello, en principio, serán de aplicación las disposiciones de la Ley 30/1992 que hemos visto anteriormente, las contenidas en el artículo 138.

Entonces, ¿qué actos locales ponen fin a la vía administrativa según la LRBRL?

La respuesta la podemos encontrar en el artículo 52 de la LRBRL en su apartado segundo. Este artículo concreta para la administración local el segundo requisito exigible por la normativa procedimental, para la ejecutividad de los actos sancionadores, relaciona la serie de actos municipales que ponen fin de la vía administrativa.

En la administración local, según dicho artículo 52 de la LRBRL, ponen fin a la vía administrativa, deciden «soberanamente», poseen un último poder de decisión las resoluciones siguientes:

- a) *Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante estas en los supuestos del artículo 27.2.*
- b) *Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.*
- c) *Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.*

En todos los supuestos contenidos en este artículo, y como no podía ser de otra forma, la lógica local se manifiesta de forma igual a la normativa procedimental general, y busca un último órgano responsable de los asuntos, aquel que asumirá la responsabilidad de las decisiones, para atribuirle un efecto ejecutivo a sus actos.

Visto lo anterior, el origen de la exigencia del «fin de la vía administrativa» de los actos, tanto en la lógica procedimental general como en la local, parece que se basa en que el último órgano con poder decida sobre el asunto para que el acto se pueda ejecutar.

En estos casos, cuando quien decide es el último órgano de la cadena, las leyes administrativas buscan la seguridad jurídica en la inmediata ejecutividad del acto, es el medio de seguridad utilizado para que la actividad de la administración no se detenga; todo ello sin perjuicio de los sistemas de recursos, silencio y los métodos de suspensión de la eficacia de los actos previstos en las leyes (art. 111 Ley 30/1992), que se configuran como sistemas de seguridad ante la ejecutividad inmediata del acto, pero este acto, por norma general, será ya ejecutable al no tener un superior jerárquico al que recurrir.

### **Primera conclusión sobre la ejecutividad (arts. 94 Ley 30/1992 y 51 LRBRL).**

La Ley 30/1992 extiende un sistema común para las administraciones públicas en el que el acto administrativo no se detiene, salvo los supuestos expresamente definidos por la propia ley, entre los que despliega un amplio abanico de remisiones tanto a normas con rango formal de ley como a reglamentos.

De todo lo hasta ahora visto podemos ya extraer varias premisas generales en torno a la posible ejecución de los actos administrativos sancionadores conforme a la Ley 30/1992:

1. La Ley 30/1992 establece que **los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos** como norma general (art. 94), salvo las excepciones expresamente señaladas en él entre las que se incluye el artículo 138.3.

1.1. El artículo 138.3 establece que las sanciones administrativas son inmediatamente ejecutivas como norma general si bien para ello **el acto sancionador deberá haber puesto fin a la vía administrativa**, y nos reenvía para este concepto al artículo 109 de la misma ley.

1.1.1. El artículo 109 c) establece que ponen fin a la vía administrativa: c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario. En el caso de la administración local deberemos acudir a su normativa específica (art. 51 LRBRL).

### 3. LA EJECUTIVIDAD FORZOSA DE LOS ACTOS. EL APREMIO. ARTÍCULO 95 DE LA LEY 30/1992

Esta forma de ejecutividad es la que nos debe ocupar en mayor medida.

La potestad de ejecución forzosa definida en el artículo 95 de la Ley 30/1992 define la imposición coactiva del acto a los interesados por incumplimiento de lo obligado en el propio acto administrativo. El artículo 95 señalado dice así:

*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 los Tribunales.*

Y continúa señalando que:

*Artículo 96. Medios de ejecución forzosa.*

*1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:*

*a) Apremio sobre el patrimonio.*

*(...)*

*Artículo 97. Apremio sobre el patrimonio.*

*1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva.*

2. *En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecunaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.*

De todo lo anterior podemos extraer las primeras conclusiones que van a regir los razonamientos posteriores, es decir, la vía de ejecución forzosa únicamente se verá paralizada cuando:

- *Se **suspenda** la ejecución de acuerdo con **la ley**.*
- *O cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales.*
- *El apremio sobre el patrimonio se define mediante el **procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva**.*

En consecuencia, no existe rastro en un primer momento que haga mención a ninguna obligación de paralización automática de la ejecución en caso de recurso administrativo. Más bien al contrario, su remisión se realiza en bloque a la suspensión de la ejecución «cuando así lo establezca una ley». Una vez más no se da su regulación en relación únicamente con los supuestos de recurso, a diferencia de lo anteriormente señalado en el procedimiento general de la ley para la ejecutividad del artículo 94, sino como previsión específica en los casos en los cuales la ley correspondiente lo señale de forma concreta.

Las conclusiones a obtener de este precepto, y sin perjuicio de las referencias que realiza a la necesidad de intervención de los tribunales, son las siguientes:

- Es posible la ejecución mediante apremio de actos administrativos, aun recurridos, salvo que una ley establezca la suspensión del procedimiento (o expresamente su no suspensión en caso de recurso).
- El procedimiento de referencia para el apremio será el establecido en el sistema recaudatorio en vía ejecutiva, y en nuestro caso con las matizaciones que la Ley de Haciendas Locales (en adelante LRHL) pudiera establecer.

Por lo tanto, debemos mantener estos dos parámetros, ley y hacienda local, como los dos elementos decisivos para resolver la posibilidad de ejecución forzosa de una deuda generada por una multa.

Vamos, por tanto, a analizar a continuación la influencia de estos dos elementos.

#### 4. LA LEY APLICABLE A LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN FORZOSA

Este es el punto donde se ha generado la mayoría de las confusiones que llevan a afirmar que la interposición de recurso de reposición suspende la vía de apremio, dado que en la referencia a «la ley» del artículo 95 de la Ley 30/1992 cada aplicador del derecho puede obtener una interpretación y conclusión diferente sobre cuál sea en cada caso la ley aplicable.

Unos entenderán que prima la ley sectorial reguladora de las sanciones administrativas correspondientes (art. 83 Ley 339/1990 de Tráfico, por ejemplo), interpretación que resulta errónea, fundamentalmente por su incompetencia material para regular este extremo para la administración local. Por el contrario, como se señalará, entiendo que la ley aplicable sólo puede ser la LRHL, por encima de las diversas leyes sectoriales que regulen infinidad de materias sancionadoras, dado que se trata de recursos contra ingresos no tributarios.

#### 4.1. La clave: las diversas leyes de procedimiento y la firmeza del acto.

Las diversas modificaciones que ha sufrido la ley de procedimiento administrativo desde 1958 han ido variando los conceptos de firmeza administrativa en los supuestos de recurso de alzada y de reposición según la regulación y características que se les haya otorgado en cada momento, en cada modificación. El conocimiento de estas modificaciones avala aún más la lógica del objeto del presente estudio. Vamos a ver dichas modificaciones, no sin antes introducir un nuevo e importante concepto, el de los «actos firmes».

##### 4.1.1. Los actos «firmes», como actos ya no recurribles.

La «firmeza del acto» es un elemento de vital importancia en cuanto a la ejecutividad de los actos administrativos y para su comprensión debemos entrar de lleno dentro del campo de los recursos administrativos, acercándonos así un poco más aún a nuestro objetivo final.

La firmeza es un concepto que nos remite a un elemento futurible del acto administrativo, a la eventualidad de los efectos que pueden tener los recursos que se interpongan o que, en caso contrario, no sean interpuestos; y en ocasiones, incorrectamente, se confunde e identifica con el fin de la vía administrativa. La confusión común del fin de la vía administrativa (recordemos, que hacía referencia a la decisión final desde la perspectiva de la organización, del órgano competente para adoptar la última decisión) con la firmeza del acto se debe fundamentalmente a la errónea aplicación de las previsiones relativas a los actos estatales y autonómicos (recurso de alzada) en situaciones propias de actos locales (recurso de reposición).

El significado de la firmeza hace referencia a que la decisión definitiva ya se ha adoptado, pero desde la perspectiva del recurso, de la impugnación administrativa del acto, a que la decisión definitiva ha sido adoptada por darse una de estas dos situaciones:

- Por conformidad con la misma, es decir, el acto no ha sido recurrido, ya es firme, o
- Por resolución de una disconformidad, es decir, el acto fue recurrido, y la resolución lo hace firme.

Es decir, como regla general podemos señalar que el acto administrativo será o no firme dependiendo de la situación concreta que presente en cuanto a que haya sido o no recurrido y, en consecuencia, sea o no ya recurrible. Si es recurrible no es firme. Si no es recurrible ya es un acto firme.

Pero existe otra pregunta que resulta obligada, ¿qué actos administrativos establece la Ley 30/1992 como actos firmes?

La búsqueda puede resultar estéril, si lo que se espera encontrar es una definición, enumeración o detalle sobre el concepto, dado que la ley de procedimiento no tiene tal regulación específica. La firmeza del acto en la Ley 30/1992 es un concepto que aparece ya aplicado a cada caso, y que debemos extraer de su aparición en los artículos siguientes:

- En el artículo 115.1 último párrafo, referente al plazo para la interposición del recurso de alzada, donde señala que «Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será *firme* a todos los efectos».
- En el artículo 118.1 referente al recurso extraordinario de revisión, al señalar que este se interpone contra «los actos firmes en vía administrativa».
- En el artículo 115.3, por deducción respecto del anteriormente citado 118, cuando señala que «Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el artículo 118.1.», de donde se deduce que la resolución del recurso de alzada es un acto firme.
- En el artículo 132.3, referente a la prescripción de las sanciones, el cual señala que «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».

Así, cuando hablamos de la firmeza de los actos, nos encontramos con que este concepto sólo tiene un sentido completo y regulación coherente para los actos no locales, sectoriales, estatales o autonómicos (conforme a la regulación procedimental del recurso de alzada), pero no así en el ámbito local (conforme a la regulación procedimental del recurso de reposición).

Si aplicamos estas dos reglas al cuadro de los actos que ponen fin a la vía administrativa nos encontramos con que para el recurso de alzada el fin de la vía y la firmeza del acto coinciden en el tiempo, dado que ponen fin a la vía administrativa, conforme al artículo 109 de la Ley 30/1992, «a) Las resoluciones de los recursos de alzada»; y al mismo tiempo los actos son firmes tras la resolución del recurso de alzada.

Sin embargo, de nuevo es un error la aplicación mimética de este principio a la administración local en el caso del recurso de reposición, dado que en la reposición el fin de la vía y la firmeza del acto no coinciden en el tiempo, se producen en dos momentos diferentes, e incluso la evolución de la normativa procedimental no reparaba en ello, en la firmeza del acto por resolución del recurso, dado que ni siquiera existía en vía administrativa (como veremos a continuación en las Leyes de 1958 y de 1992).

Pese a ello, en ocasiones se utilizan criterios o resoluciones jurisprudenciales emitidos para supuestos de sanciones administrativas estatales o autonómicas, con recurso de alzada, y en un momento temporal y legislativo determinado; para su aplicación a sanciones administrativas emanadas de la administración local, con recurso de reposición potestativo, y en un momento legislativo temporal diferente.

Para poder aclarar este extremo vamos a ver a continuación diversos cambios sufridos por la normativa procedimental desde la Ley de 1958. Estos cambios ponen de manifiesto que la ecuación firmeza del acto y recurso de reposición no es aplicable de forma automática, como para el recurso de alzada.

#### **4.2. Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, fin de la vía y firmeza coinciden.**

La Ley de 1958 aportó un significado muy diferente al actual en cuanto a la interposición, resolución o falta de interposición de los recursos administrativos de reposición, dado que la firmeza a la que hacía referencia era una firmeza en vía jurisdiccional, era un presupuesto de acceso a los tribunales.

Así, un acto no recurrido mediante un recurso de reposición de la Ley de Procedimiento de 1958 impedía el acceso a la vía jurisdiccional, resultaba firme en vía jurisdiccional, no en la vía administrativa, y por tanto no era susceptible de recurso contencioso, había puesto fin a dicha vía. Igualmente firme resultaba, en la vía jurisdiccional, la resolución de un recurso de reposición cuando no era recurrido en vía judicial. En este caso el recurso también era firme en esa vía judicial (no en la administrativa) al no ser susceptible de recurso en este ámbito judicial.

Paralelamente en la misma Ley de 1958 existía una firmeza en vía administrativa, es decir, la imposibilidad de recurrir de nuevo en dicha vía administrativa pero esta hacía referencia al recurso de alzada. Esta firmeza se alcanzaba mediante la no interposición del recurso de alzada, o mediante la resolución de dicho recurso de alzada. Firmeza administrativa del acto y fin de vía administrativa coincidían ya en el tiempo y en la actuación administrativa cuando se trataba de los recursos de alzada, dado que el recurso sería resuelto en su caso por un órgano jerárquicamente superior.

Es decir, en un primer momento, el sistema instaurado por la Ley de 1958 no hacía referencia a la firmeza administrativa en los supuestos de recurso de reposición, sino a la firmeza jurisdiccional para este tipo de recurso. Su obligatoriedad devenía cara a la futura impugnación judicial, que no podía realizarse de no haberse recurrido antes en vía administrativa, era, por tanto, un presupuesto procesal (STS de 26 de marzo de 1998 o de 2 de junio de 1999) y lo era hasta tal punto que podía interponerse incluso como subsanación de un procedimiento contencioso en curso, cuando no hubiera sido interpuesto con anterioridad (art. 129.3 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Esta ley partía de un sistema de recursos más estable, el cual permitía una mejor comprensión, interpretación y utilización de los conceptos jurídicos que estamos tratando, es decir, los relativos a la ejecutividad de los actos administrativos al fin de la vía administrativa y la firmeza de los actos en caso de recurso.

Para centrar en mayor medida la exposición vamos a fijarnos en tres de los elementos de esta ley que resultan de interés para poder entender el origen inmediato de la cuestión que nos ocupa, cuales son los relativos a la ejecutividad de los actos, los recursos administrativos y la firmeza de estos mismos actos.



*Ejecutividad.* Esta materia de la ejecutividad de los actos administrativos se recogía en el artículo 101 de la Ley de 1958, y mantuvo una redacción y contenido que nos recuerda en gran medida al anteriormente citado artículo 94 de la Ley 30/1992.

Las redacciones citadas son las siguientes:

Ley de 1958 (art. 101):

*«Los actos y acuerdos (...) serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en el artículo 116 (posibilidad de suspensión) y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera aprobación o autorización superior.»*

Ley 30/1992 (art. 94, actual):

*«Los actos (...) serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 (posibilidad de suspensión) y 138 (sanciones), y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.»*

Desde esta perspectiva, los actos de las administraciones partían ya también en dicha ley de un deseo de ejecutividad, de posibilidad de llevar a efecto el acto dictado, voluntad de cumplimiento que intenta mantener la seguridad jurídica en cuanto a la actuación administrativa.

Las excepciones a dicha ejecutividad se señalaban en el propio artículo, y para ellas sirve lo ya comentado con carácter general al principio de este trabajo respecto del artículo 94 de la actual Ley 30/19924:

- Suspensión.
- Que una disposición así lo establezca.
- Requiera la aprobación superior.

En consecuencia, la Ley 30/1992 no establece modificaciones en el origen general de la ejecutividad originaria de los actos administrativos.

*Recursos.* A pesar de que en principio no se aprecia una diferencia extrema entre ambos artículos, las diferencias en las consecuencias derivadas de ambos articulados se van a tornar fundamentales en función de las diferencias existentes en cuanto al régimen de recursos vigente en el momento de cada una de esas dos leyes, la de 1958 y la Ley 30/1992.

Así, según la propia exposición de motivos de la Ley de 1958 «Al regular los recursos administrativos, se ha procurado unificar las disposiciones hasta ahora vigentes. Tras unas normas generales, la Ley regula los distintos tipos de recursos. Con carácter ordinario, el recurso de *alzada*, y con carác-

ter extraordinario, el de *revisión*. El recurso de *reposición* se admite únicamente como previo al contencioso-administrativo».

Por lo tanto, el régimen de recursos vigente en el momento de la aplicación de la Ley de 1958 partía de la existencia de un recurso «ordinario», el recurso de alzada y un presupuesto procesal, el preceptivo recurso de reposición.

Este recurso de *alzada* podía interponerse por parte de los interesados a efectos de su resolución por el órgano superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado, artículos 122 a 125, pero con una condición, que dicho acto *no hubiera agotado la vía administrativa*.

¿Cómo agotarían la vía administrativa los actos en la Ley de 1958? Existían dos opciones, similares a las actuales de la Ley 30/1992, y cuya deducción se puede realizar a la vista del artículo 122 de la Ley de 1958:

- Por la no interposición del recurso.
- Por la resolución del recurso.

Pero, ¿y el recurso de reposición? Este recurso se regulaba en los artículos 126 de la ley procedimental y 52 a 58 de la normativa contencioso-administrativa.

La característica fundamental del recurso de reposición, y que se va a erigir en un elemento muy importante más adelante, estriba en que era preceptivo para la vía judicial (salvo los supuestos del artículo 53 de la normativa jurisdiccional contencioso-administrativa), se trataba de un presupuesto procesal para acudir a la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa.

### 4.3. Ley 30/1992 elimina la reposición, vía administrativa y firmeza coinciden.

La Ley 30/1992 eliminó el recurso de reposición, con lo que el requisito procesal desapareció. Mientras que la firmeza administrativa continuó en la administración estatal y autonómica por la no interposición del recurso «ordinario», o por su resolución, para la administración local el acto que pone fin a la vía solo era recurrible vía jurisdiccional, y por lo tanto era perfectamente ejecutable en vía forzosa desde su emisión, en consonancia con el sistema de audiencia previa que marcaba la ley a modo de «recurso» previo a la propia resolución.

Pero veamos un poco más despacio cómo se definen en la Ley 30/1992 esos tres elementos enunciados en la Ley de 1958 (ejecutividad, recursos y firmeza).

*Ejecutividad*. La ejecutividad la hemos tratado ya al comienzo, en el apartado primero, por lo que en este momento me remito a lo ya enunciado; es decir, los actos administrativos serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 (posibilidad de suspensión) y 138 (sanciones), y en

aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior. Es un principio general, a efectos de la seguridad jurídica y la actuación administrativa estable.

Sus límites o mecanismos de cierre lo constituyen la suspensión de los actos, el sistema de recursos y el silencio administrativo, fundamentalmente, pero el acto de por sí es en principio ejecutable.

*Recursos.* Bajo el prisma de la Ley 30/1992 se eliminó el recurso de reposición del sistema de recursos, salvo en el ámbito tributario. Así, la regulación de los recursos se fundió en un único recurso «ordinario», aplicable como regla general a los órganos que poseían un superior jerárquico.

La exposición de motivos de la ley se manifestaba así:

«El sistema de revisión de la actividad de las Administraciones Públicas que la ley establece, se organiza en torno a dos líneas básicas: la *unificación de los recursos ordinarios* y el reforzamiento de la revisión de oficio por causa de nulidad.

La primera línea supone establecer un solo posible recurso para agotar la vía administrativa, bien sea el ordinario que se regula en la ley, o el sustitutivo que, con carácter sectorial, puedan establecer otras leyes.

La revisión de oficio, por su parte, se configura como un verdadero procedimiento de nulidad, cuando se funde en esta causa, recogiendo la unanimidad de la doctrina jurisprudencial y científica.»

Este recurso ordinario, en principio no aplicable en el ámbito local, mantenía un sistema estatal y autonómico similar al anterior, en el cual de nuevo se igualaba tanto en la administración estatal como en la autonómica el momento temporal del fin de la «vía administrativa» y el de la «firmeza». Así:

- El acto estatal o autonómico recurrible en vía administrativa ante el superior jerárquico, pero no recurrido, si bien en principio no ponía fin a la vía administrativa, su falta de recurso lo elevaba a firme en vía administrativa y consentido en este ámbito administrativo. Ello no impedía la posibilidad de recurso jurisdiccional en plazo.
- Ante un acto estatal o autonómico recurrido en vía administrativa ante el superior jerárquico, es precisamente el acto de resolución del recurso por ese superior jerárquico el que ponía fin a la vía administrativa, y al mismo tiempo convertía el acto de resolución en un acto firme en vía administrativa. Ello no impedía la posibilidad de recurso jurisdiccional en plazo.
- En el ámbito local los actos no eran recurribles mediante este recurso «ordinario», y ponían fin a la vía administrativa al ser dictados por órganos sin superior jerárquico (el Alcalde, por ejemplo, conforme al art. 52 LRBRL), con lo cual eran igualmente «firmes» y directamente recurribles en vía contenciosa. En este caso, ante la falta de interposición de recurso por imposibilidad legal, coincidirían también el fin de la vía administrativa con la firmeza del acto y su ejecución forzosa. El resultado era similar al de la Ley de 1958 en cuanto a la falta de una firmeza administrativa en su forma estricta para la administración local.

En consecuencia, puede constatarse fácilmente como en aquel momento, con el inicio de la Ley 30/1992 y hasta la reforma por la Ley 4/1999 (como veremos a continuación en el punto siguiente) mediante diferentes mecanismos operaba sin embargo la misma lógica de fin de la vía administrativa y firmeza del acto en la normativa de la ejecución de los actos, fueran estos estatales, autonómicos o locales.

En virtud de esta igualdad, resultaba indiferente que la normativa sectorial reguladora de las sanciones administrativas en cada caso exigiera la firmeza del acto sancionador para proceder a la ejecución, dado que esas disposiciones incluían de por sí el acto sancionador local del Alcalde, que era siempre firme en vía administrativa desde el momento de su emisión por imposibilidad de recurso administrativo, mientras que los actos de órganos susceptibles de recurso ordinario estaban en realidad pendientes de la interposición de dicho recurso, o de la resolución de este, según los casos.

Firmeza y fin de la vía administrativa coincidían en general en todas las administraciones públicas, el acto, por tanto, no era ejecutable hasta que el último responsable se manifestara al respecto.

En cuanto al segundo de los elementos, el de la referencia fijada por la Ley 30/1992 hacia su artículo 138 sobre los procedimientos sancionadores, va a ser precisamente este hecho el que marca la diferencia definitiva con la Ley de 1958, siendo la puerta que nos va a abrir la posibilidad de mantener la ejecutividad del acto en el caso preciso de las sanciones administrativas municipales.

El sistema poseía una lógica coordinada, pero solo hasta las reformas que entraron en vigor durante el año 1999, en el cual se producen dos hechos jurídicos de absoluta trascendencia para el asunto que nos ocupa:

- La remisión al sistema tributario de las multas locales.
- La reinstauración del recurso de reposición con carácter potestativo.

En ese momento, como veremos en el apartado siguiente, la lógica citada se rompe, y las resoluciones jurisprudenciales que aplican incorrectamente la regulación anterior a otro sistema diferente, así como la inercia doctrinal en el mismo sentido erróneo han colaborado en la adopción de resoluciones un tanto confusas.

Vamos a ver estos dos importantes momentos a continuación.

#### **4.4. La respuesta: Ley 50/1998 y el sistema de recursos contra sanciones locales.**

Este apartado es esencial en el presente trabajo, y contiene la respuesta fundamental a la teoría que se plantea, es decir, las multas locales son directamente ejecutivas mediante apremio sin necesidad de resolución del recurso de reposición.

El resultado de la eliminación del recurso de reposición contra los actos de las entidades locales introducido por la Ley 30/1992 resultó muy negativo en cuanto a la tramitación de expedientes y defensa de los ciudadanos en el ámbito local. La imposibilidad de estimar reclamaciones tras la decisión del órgano competente que se transformaba en definitiva en vía administrativa e igualmente firme en vía administrativa por su imposibilidad de recurso administrativo obligaba a la administración local a remitir al ciudadano a la vía jurisdiccional.

Por ello, entre otras razones a finales del año 1998, y pese a que la reforma de la Ley 30/1992 era inminente, la navidad de 1998 nos trajo una ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado, Ley 50/1998, que «escondía» entre su articulado dos importantísimas disposiciones en materia de recursos contra sanciones locales.

La primera de ellas modificaba el artículo 108 de la LRBRL, relativo a la posibilidad de interposición de recursos administrativos en materia tributaria local. La segunda afectaba directamente a la Ley de Haciendas Locales.

Ya desde 1985, y sin alteraciones hasta el año 1999, el artículo 108 de la LRBRL estructuraba el recurso de reposición en materia tributaria local al señalar que:

«Contra los actos sobre aplicación y efectividad de los *tributos* locales *podrá* formularse, ante el mismo órgano que los dictó, el correspondiente *recurso de reposición*; contra la denegación expresa o tácita de dicho recurso los interesados podrán interponer directamente recurso contencioso-administrativo.»

Este artículo concordó posteriormente con la Ley 30/1992 mediante su disposición adicional quinta, a fin de continuar manteniendo la especialidad de los procedimientos administrativos en materia tributaria al señalar la ley de procedimiento común que:

«1. Los procedimientos administrativos en materia tributaria y, en particular, los procedimientos de gestión, liquidación, comprobación, investigación y recaudación de los diferentes tributos se regirán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta ley. 2. La revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria se ajustará a lo dispuesto en los artículos 153 a 171 de la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma.»

En consecuencia, **los procedimientos tributarios mantuvieron el recurso de reposición potestativo a pesar de la Ley 30/1992** en la que este tipo de recuso había desaparecido con carácter general.

Pero el artículo 108 de la LRBRL fue modificado mediante la Ley 50/1998 y, esto es lo importante, **su modificación incluyó las multas dentro del régimen del recurso de reposición establecido para las actuaciones tributarias**. Con ello se restauró el carácter potestativo del recurso de reposición en el ámbito de las sanciones administrativas, pero desde la perspectiva del ingreso local, desde el sentido económico de la sanción.

La redacción del artículo 108 de la LRBRL, a partir de esta reforma realizada a finales de 1998, quedó con el siguiente contenido aplicable:

«Contra los actos sobre aplicación y efectividad de los *tributos* locales, y de los restantes ingresos de Derecho público de las entidades locales, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y **multas y sanciones pecuniarias**, *se formulará el recurso de reposición* específicamente previsto al efecto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.»

A la vista de esta importante modificación del año 1998, que entró en vigor en enero del año 1999, con anterioridad incluso a la reforma introducida por la Ley 4/1999, se producen las siguientes consecuencias en los recursos contra las multas y sanciones pecuniarias en el ámbito municipal.

- Es posible la formulación del recurso de reposición contra multas administrativas.
- Su interposición no es potestativa, es preceptiva.

Así, mediante una ley «de Medidas» se anticipó la posibilidad del recurso de reposición **preceptivo en la materia sancionadora local**, antes incluso de que la Ley 4/1999 de reforma de la Ley 30/1992 recuperara el recurso de reposición «ordinario», régimen que a fecha de hoy sigue vigente.

Desde entonces, desde la Ley 50/1998, la naturaleza del procedimiento recaudatorio sancionador local (recordemos aquí el art. 95 Ley 30/1992) crea un recurso no potestativo, más cercano al régimen de la Ley de 1958, y configurado por tanto como un presupuesto procesal.

Esta primera característica, el carácter preceptivo, puede por sí resultar suficiente para interpretar el artículo 83 de la normativa de tráfico antes citado en el sentido de la firmeza de los actos sancionadores locales. Recordemos que el artículo 83 citado señala que «No se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en esta ley que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa».

**Por lo tanto, si el recurso de reposición contra las multas municipales no existía desde el año 1992, y si su interposición era preceptiva desde el año 1999, en ambos casos nos encontraríamos ante un presupuesto procesal, de forma similar al sistema de 1958.**

*Si este recurso no se interpusiera* nos encontraríamos ante un acto que no solo en su momento puso fin a la vía administrativa (en la administración local, art. 52 LRBRL), sino que igualmente ya resultó firme en dicha vía administrativa puesto que de nuevo nos encontramos con un presupuesto procesal para el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, dado el carácter preceptivo de este tipo de recurso de reposición contra sanciones locales.

Pero aún podemos avanzar más, otro hito fundamental en la evolución de este recurso, dado que la misma Ley 50/1998 **modificó el artículo 14 de la LRHL en el sentido fundamental que nos interesa para la resolución de este trabajo.**

Así, dicho artículo 14 quedó redactado de la siguiente manera:

«1. (...)

2. Contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho público de las Entidades locales, sólo podrá interponerse el recurso de reposición que a continuación se regula.

A), B), C), D), E), F), G), H) (...)

I) Suspensión del acto impugnado.

**La interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado**, con las consecuencias legales consiguientes, **incluso la recaudación de cuotas o derechos liquidados, intereses y recargos**. Los actos de imposición de sanciones tributarias quedarán automáticamente suspendidos conforme a lo previsto en la Ley General Tributaria y en la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente.»

En consecuencia, **la normativa aplicable a efectos de recursos contra sanciones se encuentra en la normativa local, LRHL**, motivo por el cual entiendo que deberemos solventar los problemas de interpretación jurídica que puedan suscitarse mediante una correcta aplicación de la normativa específicamente prevista para las entidades locales por la LRHL, regulación que no puede evitarse por aplicación de una normativa sectorial cuyo objeto, y, por tanto, cuyos límites, deben ceñirse al ámbito de la materia que tratan y que justifica su propia existencia jurídica.

Por último, en este sentido cabe reseñar el contenido de la última reforma que sufrió el artículo 108 de la LRBRL como consecuencia de las últimas modificaciones en torno, fundamentalmente, al régimen de grandes municipios introducido por la Ley 57/2003, de 16 diciembre.

El artículo citado ha introducido una nueva modificación en el sentido siguiente:

«Contra los actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales, y de los restantes ingresos de Derecho Público de las entidades locales, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y *multas y sanciones pecuniarias*, *se formulará* el recurso de *reposición* específicamente previsto a tal efecto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. **Dicho recurso tendrá carácter potestativo en los municipios a que se refiere el título X de esta ley.**»

En consecuencia, en los denominados «grandes municipios» el recurso de reposición contra los actos citados en el artículo 108 de la LRBRL tiene un carácter potestativo, de forma similar a lo que la Ley 30/1992 prevé para el recurso de reposición, por lo que en estos casos sí sería al menos discutible su asimilación al régimen del recurso de alzada.

Sin embargo, entiendo que no cabe tal asimilación, dado que esta dualidad de accesos al recurso, potestativo y preceptivo, no afecta, sin embargo, a lo contenido en el artículo 14.2 i) sobre la falta de suspensión de la ejecutividad del acto impugnado, con lo cual el sentido de la firmeza administrativa en los casos de recurso de reposición pierde sentido. La ejecución podrá llevarse a efecto independientemente de la interposición o no del correspondiente recurso de reposición.

En resumen: **la reforma operada por la Ley 50/1998 en el artículo 108 de la LRBRL va a reenviar la materia sancionadora a la normativa hacendística, que se convierte en la ley especial local que regula la materia, y que no puede ser derogada ni desconocida por una ley sectorial que regula otra materia, y que es anterior a la reforma de las haciendas locales.**

#### 4.5. Ley 4/1999 reforma de la Ley 30/1992. Reposición, vía administrativa y firmeza.

Si hasta este momento he conseguido hacerme entender, parece fácil poner de manifiesto que la reintroducción del recurso de reposición en el ámbito local mediante la Ley 4/1999 reforma de la Ley 30/1992 y otorgarle un carácter potestativo largamente reclamado por la doctrina no nos aporta nada a efectos del presente trabajo.

El motivo del razonamiento anterior estriba en que los recursos de reposición contra multas locales siguen antes de esta reforma y después de ella su propio rumbo, y ello porque **el artículo 14.2 i) de la LRHL** señala expresamente para las multas locales que:

**«La interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado, con las consecuencias legales consiguientes, incluso la recaudación de cuotas o derechos liquidados, intereses y recargos.»**

La naturaleza hacendística de los actos de recaudación de sanciones locales remite a estos actos a un régimen de ley local tributaria específico que elude dicho régimen general, al existir una previsión especial.

Paralelamente a esta circunstancia aplicable a las multas locales, la reforma de la Ley 4/1999 reincorpora para el procedimiento común la figura del recurso de reposición en el texto de la Ley 30/1992, y se hace en el Capítulo II dedicado a los Recursos administrativos, en su Sección tercera, artículos 116 y 117:

Así, el artículo 116 señala que «Los actos administrativos que *pongan fin* a la vía administrativa podrán ser recurridos *potestativamente* en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo».

La novedad, por tanto, es el carácter *potestativo* del recurso, elemento que lo diferencia de la Ley de 1958, y que en principio lo asimilaría al recurso de alzada en cuanto a la necesidad de su resolución para alcanzar la firmeza del acto. **Esta asimilación de los recursos de alzada y reposición**



**constituye una interpretación incorrecta de la normativa aplicable a los recursos contra sanciones locales, dado que el sistema de recursos locales ante actos sancionadores se rige por la normativa de la LRHL, y no por la Ley 30/1992. Olvidar este aspecto supone la comisión de un error imperdonable ante la revisión de actos locales.**

Dicho al revés, aplicar erróneamente el recurso de reposición de la Ley 4/1999 al régimen sancionador municipal es el elemento que va a hacer que surja una errónea doctrina y jurisprudencia que confunde y aplica inadecuadamente las características del recurso de alzada en cuanto a la firmeza y la suspensión de los actos en caso de recurso.

**Es decir, el recurso potestativo de reposición no era el recurso a interponer contra los actos sancionadores municipales, ya desde enero de 1999.**

## **5. EL MOTIVO DE LOS ERRORES INTERPRETATIVOS: LAS «DESCONEXIONES»**

Para comprender mejor todo lo anterior vamos a analizar a continuación los aspectos que han podido llevar a la doctrina, a algunos tribunales económico-administrativos y a la jurisprudencia a interpretar y aplicar de forma incorrecta la modificación legal introducida por la Ley 4/1999, en vez de la llevada a cabo en diciembre de 1998 mediante la Ley 50/1998.

Estos motivos que pueden motivar la interpretación errónea vamos a denominarlos «desconexiones», y a agruparlos en dos grupos:

### **5.1. Desconexión en vía de recurso: recurso de reposición y recurso de alzada.**

La confusión fundamental y decisiva parte de la no aplicación del elemento temporal en la interpretación de las normas procedimentales.

Así, si en un supuesto concreto el análisis de la doctrina y la jurisprudencia que se realiza no tiene en cuenta el sistema de recursos aplicable a cada diferente administración pública en el tiempo (desde la profunda restauración de la Ley de 1958 sufrida mediante la Ley 30/1992, ni la que esta a su vez recibió mediante Ley 50/1998 o la Ley 4/1999) puede que la interpretación realizada sea errónea.

La caracterización del recurso de reposición como potestativo puede «engañar» a los aplicadores del derecho no especializados en lo municipal, dado que ese no es el recurso de reposición aplicable a las multas, sino el de la LRHL, artículo 14.2 i).

Dicha interpretación anormal no solo rompe el significado y estructura tradicionales del recurso de reposición, sino que además complica el sentido del mismo en cuanto a su firmeza, dado que por razón de la concepción sobre la firmeza del acto en vía administrativa que acabamos de enunciar (para el recurso de alzada) la ejecutividad del acto que puso fin a la vía administrativa local se dilataría hasta

su firmeza en vía administrativa (efectiva interposición o contestación del recurso) de forma similar a lo que sucede con el recurso de alzada.

Pero, además, la utilización del simple sentido común en el intento de aplicación de esa interpretación errónea delata su falta de lógica, dado que se da una circunstancia cuando menos curiosa; al tratarse de un acto que no necesitaba demora en la adopción del acuerdo por el último órgano competente para la decisión, la ejecutividad se retrasaría artificialmente hasta que el órgano competente conteste de nuevo a la misma cuestión ya dictada por él mismo.

Es decir, si fuera aplicable a los actos sancionadores municipales el recurso potestativo de reposición introducido mediante la Ley 4/1999, sin modificar el resto de la normativa vigente, se crearía una paradoja; ¿el acto sancionador del Alcalde (que por definición pone fin a la vía administrativa) no es ejecutable hasta que él mismo resuelva de nuevo sobre la cuestión?; es decir, ¿debemos entender que la ley desea que un acto de un mismo órgano ponga fin a la vía administrativa, pero que no sea firme en vía administrativa si es recurrido, a la espera de que él mismo resuelva de nuevo?; ¿la normativa permite la inseguridad jurídica de que el Alcalde no se fie de sí mismo? La ley no puede buscar tal absurdo.

## 5.2. Desconexión sectorial: normativa sectorial y Leyes 50/1998 y 4/1999.

Si existen desconexiones en lo procedimental, los problemas crecen aún más cuando intentamos «conectar» la normativa sectorial con todo lo anterior. Las combinaciones se multiplican, y o bien nos sobran tuberías, o nos falta el lugar correspondiente en donde poder colocarlas.

La normativa sectorial de una materia pretende, o debiera pretender, regular los aspectos sectoriales de una concreta materia en el ámbito de las competencias constitucionalmente otorgadas a la administración estatal o autonómica correspondiente. Pero dichas regulaciones no deben excederse de sus competencias materiales al fin habilitado por la ley, es decir, la normativa sectorial correspondiente debería abarcar una materia (tráfico, sanidad, consumo, etc.) pero no entrar en la definición de otros aspectos específicos al margen de dicha habilitación material (como puede ser la ejecutividad de los actos municipales, y mucho menos cuando la regulación se encuentra específicamente desarrollada por la normativa local).

Más en concreto, la intención de que la normativa sectorial prevalezca sobre la local en aspectos no competenciales sectoriales puede conllevar la inconstitucionalidad de dichas previsiones legales que van más allá de lo permitido por la ley en su habilitación de regulación sectorial. La inseguridad jurídica sería absoluta si cada materia sectorial pudiera diseñar un sistema diferente de ejecutividad de los actos sancionadores; y si bien sería admisible para lo estatal o autonómico (cuya materia sí entraría competencialmente en el ámbito de la propia administración legisladora para sí misma) su regulación es inadmisibles para la administración local, por incompetencia material, y en menor medida cuando contradice a la normativa dictada expresamente para la administración local.

Es decir, la Ley 30/1992 suprimió el recurso de reposición local, y por ello la legislación sectorial (por ejemplo, art. 83 Ley 333/1990) no se veía afectada en sus disposiciones relativas a la eje-

cutividad de los actos en este ámbito local, puesto que estos actos sancionadores locales ya eran firmes en vía administrativa desde el momento de su emisión al no haber el recurso de reposición contra ellos.

### 5.2.1. Normativa sancionadora común. Real Decreto 1398/1993.

A partir de este momento, debemos acudir a la normativa sancionadora general para descubrir si en el ámbito específico de la regulación sancionadora general existieron otras condiciones específicas a las ya señaladas que aboguen a favor o en contra de la cuestión que nos ocupa, y de ser así, comprobar si permanecen hoy en día.

El elemento a tener en cuenta va a ser el reglamento de desarrollo para el ejercicio de la potestad sancionadora, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, el cual dicta el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en «desarrollo» del Título IX de la Ley 30/1992.

Tal y como señala la exposición de motivos del Reglamento 1398/1993, se pretende que este sea una fuente a la que acudir en el supuesto de inexistencia de normativa desarrollada por y para las administraciones autonómicas, estatales y locales. Así, dicha exposición de motivos establece que:

«Los tres niveles administrativos tienen competencia para establecer sus propios procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora, sin perjuicio de la supletoriedad de este reglamento prevista en el artículo 149.1.3 de la Constitución respecto de las Comunidades Autónomas; por lo que respecta a la entidades locales, el reglamento se aplicará directa o supletoriamente según resulte de las normas estatales, autonómicas o locales dictadas al amparo de las reglas de distribución de competencias expresadas en el bloque de la constitucionalidad.»

Es decir, la cuestión de la competencia constitucional en relación a la autonomía municipal va a cobrar una relevancia fundamental en una materia tan intervenida en el aspecto sectorial como lo es la de las sanciones.

Aclarado lo anterior, y subrayado ya el carácter supletorio de este reglamento frente a otras disposiciones, vamos a ver a continuación qué aporta este reglamento en el año 1993 para la ejecutividad de las sanciones administrativas.

Los elementos a estos efectos se encuentran en los artículos 4, apartado quinto, y 21 del Reglamento 1398/1993.

El artículo 4 del reglamento se dedica al «Régimen, aplicación y eficacia de las sanciones administrativas», y en el apartado quinto indica que «Las sanciones solo serán ejecutivas en la forma y circunstancias prescritas por las leyes y este reglamento». En consecuencia, adelanta la existencia de una regulación específica en su articulado, supletoria de la que establezcan en el ámbito sectorial o municipal. Esta regulación es la que se indica en el artículo 21.

El artículo 21 citado diferencia dos supuestos diferentes, al distinguir aquellas resoluciones que pongan fin a la vía administrativa de aquellas otras que no lo pongan, diferencia que a estas alturas y conociendo lo que en aquel momento establecía la Ley 30/1992, supone un ensamblaje correcto del sistema.

Conforme dicho artículo 21 del reglamento:

- Las resoluciones que *ponen fin* a la vía administrativa:
  - Serán inmediatamente ejecutivas.
  - No cabe recurso ordinario contra las mismas.
- Las resoluciones que *no ponen fin* a la vía administrativa:
  - Serán ejecutivas cuando no se interpuso recurso ordinario en plazo.
  - Serán ejecutivas cuando se resolvió el recurso ordinario.

Es decir, mantiene la coherencia con el sistema inicial de la Ley 30/1992.

Pero entonces surge una nueva cuestión a aclarar, ¿este sistema legal y reglamentario mantiene la coherencia con la legislación sectorial en cada caso?

Ante la imposibilidad de abordar una cuestión tan general en el ámbito del presente estudio vamos a centrarnos en una la ley cercana a aquellas fechas, la Ley de Tráfico y Seguridad Vial del año 1990, cuya relevancia y volumen en cuanto al número de expedientes sancionadores es de una importancia fundamental para aplicar como ejemplo en el caso concreto de las relaciones entre la normativa procedimental de rango legal, la reglamentaria, la normativa sectorial sancionadora y la normativa municipal en materia de recursos y sanciones.

### 5.2.2. Normativa sancionadora sectorial. Real Decreto Legislativo 339/1990.

Existen gran cantidad de regulaciones sectoriales que implican a los municipios en la aplicación de sanciones, pero esa es la materia cuya competencia se regula, la que en cada caso refiera el sector (tráfico, montes, medio ambiente, etc.), pero desde ese ámbito sectorial material no puede modificarse la normativa municipal no sectorial, como es, por ejemplo, la relativa a la hacienda municipal.

Por ello deberá extremarse el cuidado en el examen del respeto a las competencias respectivas en la competencia sectorial.

Este razonamiento va a resultar básico en la interpretación de la ejecutividad de las sanciones municipales que ahora se propone, dado que la normativa local sancionadora va a derivar hacia su especificidad hacendística a partir del año 1999, y esta materia municipal de las haciendas locales no es

susceptible de derogación por la regulación sectorial en una materia determinada, infringe el bloque de la constitucionalidad, el conjunto de normas que suponen un parámetro para poder medir la constitucionalidad de las leyes.

Hasta el año 2002 no se produjo ninguna modificación en el articulado de la Ley de Tráfico 339/1990. En ese año, mediante la Ley 19/2001, de 19 diciembre, la reforma pasó correctamente por alto la nueva situación de los recursos locales sobre multas, dado que de interpretarse correctamente la relación entre dichos artículos (ejecutabilidad de la sanción local pese al recurso contra dicho acto) no se daban disfunciones entre ambos, no le era directamente aplicable, no se entraría en la discusión de la firmeza del acto.

El acto administrativo local era ejecutable, mientras que los actos de las administraciones a las que les era aplicable el recurso de alzada precisaban la firmeza de su acto para la ejecución; pero no solo porque la ley de tráfico lo estableciera así, sino por aplicación de la Ley 30/1992, la cual sólo hace referencia a la firmeza del acto en el recurso de alzada (art. 115) y nunca para el recurso de reposición. Lo que en ningún caso podía aplicarse era la necesidad de contestación al recurso de reposición para poder procederse a su ejecución. La ley de tráfico no es competente para la modificación de la LRHL, y esta ley hacendística prima –tanto por lógica como por competencia– en su aplicación a las administraciones locales.

Así, entrando en un análisis competencial, en lo relativo a los recursos podemos acudir al artículo 80 de la misma ley de tráfico a fin de constatar si el texto de la reforma respeta el sistema constitucional de distribución de competencias. Este artículo, en su nueva redacción, señaló para la administración local que:

*2. Contra las resoluciones de los expedientes sancionadores dictadas por los órganos competentes de (...), así como las dictadas por los Alcaldes, en el caso de las entidades locales, se estará a lo establecido en la normativa correspondiente.*

Entiendo que no podía decir otra cosa. La normativa sectorial debe realizar una mera remisión a la normativa específica de las sanciones administrativas en lo relativo a las especificidades de los recursos aplicables. Como hemos visto, el fin de la vía administrativa, los recursos y los órganos competentes en el ámbito local poseen una regulación específica que no puede ser objeto de la ley sectorial de turno. La propia unidad y seguridad jurídica exige que las leyes sectoriales no puedan modificar estos aspectos que se encajan en un ámbito jurídico propio de los municipios, distinto al que constituye la materia propia de esa ley sectorial (montes, tráfico, sanidad alimentaria, etc.).

Si lo anterior parece razonable, vamos entonces a ver cómo podemos interpretar otro artículo de la ley de tráfico, el artículo 83, referido expresamente a la ejecutividad de las sanciones en esta específica materia del tráfico y la circulación de vehículos a motor y la seguridad vial, cuyo ejemplo es quizás el mejor aplicable a la vista del gran número de sanciones anuales que se tramitan en todas las administraciones públicas competentes en esta materia.

El artículo 83, desde su origen en el año 1990, establece en torno a la ejecutividad de las sanciones que:

«No se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en esta Ley que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa.»

Vista la redacción de este artículo, y en una plasmación del diferente régimen aplicable al recurso de reposición y al de alzada, podemos realizar un ejercicio de resumen de condiciones y requisitos y concluir lo siguiente:

Se podrán ejecutar las sanciones que hayan adquirido firmeza en vía administrativa, es decir:

- Las sanciones, fundamentalmente estatales y/o autonómicas, que no se recurren en *alzada* en plazo.
- La resolución de los recursos de *alzada*, fundamentalmente estatales y/o autonómicos.
- Las sanciones municipales que no se recurren en *reposición* en plazo, por aplicación del artículo 14.2 i) de la LRHL y la Ley 30/1992.
- Las sanciones municipales que se recurren en *reposición* en plazo, por aplicación del artículo 14.2 i) de la LRHL.

Como consecuencia de lo anterior, se puede afirmar que **el artículo 83 de la ley de tráfico no es el competente para establecer el régimen de ejecutividad de las sanciones en el ámbito local**. La ley de tráfico tiene como objetivo de su creación: establecer una regulación técnica y legal en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (art. 1), es decir, normas de circulación para los vehículos y peatones, elementos de seguridad activa y pasiva, condiciones técnicas de los vehículos y de las actividades industriales, criterios de señalización, infracciones y sanciones, así como las peculiaridades del procedimiento sancionador (art. 2).

Entender lo contrario supondría inaplicar la normativa local vigente y dejar a la decisión de cada regulador específico en materia de sanciones las consecuencias y premisas para su ejecutividad, creando una inseguridad jurídica inaceptable que haría imposible la gestión de los recursos en relación a la ejecución de las sanciones administrativas de contenido económico.

Recordemos de nuevo cómo la normativa sancionadora fijada por la Ley 30/1992 establece como único requisito para la ejecutividad de los actos sancionadores el hecho de que «pongan fin a la vía administrativa».

Pero, por otra parte, la lógica de la Ley de Tráfico 339/1990 al señalar en su artículo 83 desde 1990 que no se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en esta ley que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa **se está refiriendo a todo tipo de sanciones**, económicas y de otro

tipo (retiradas de carné, etc.) cuya competencia se reserva por lo general a administraciones en las que opera el recurso de alzada.

En consecuencia, con la aplicación del artículo 83 de la Ley de Tráfico 339/1990 nunca se han producido disfunciones en cuanto a la ejecutividad de actos recurridos en reposición, dado que:

- En un principio, la imposibilidad de que el recurso de reposición en el ámbito municipal agotara la vía administrativa (leyes de procedimiento de 1958 y 1992) facilitaba la coincidencia entre el fin de la vía administrativa y la firmeza del acto en vía administrativa.
- Posteriormente, en la actualidad, en virtud de la aplicación de la normativa de las Haciendas Locales, artículo 14.2 i) desde 1999, por causa de la Ley 50/1998.

## **6. CONCLUSIÓN: CABE LA VÍA DE APREMIO PARA LAS MULTAS MUNICIPALES, AUN CON RECURSO DE REPOSICIÓN**

Las premisas para llegar a esta conclusión pueden ser las siguientes:

- Si la regla general es la ejecutividad inmediata de los actos administrativos (art. 94 Ley 30/1992).
- Si conforme al artículo 109 de la Ley 30/1992, «ponen fin a la vía administrativa» entre otros, las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario (Alcaldes, por ejemplo).
- Si conforme al artículo 138 de la Ley 30/1992, la misma regla general permanece ante la ejecutividad inmediata de las sanciones administrativas siempre que pongan fin a la vía administrativa (las municipales, por ejemplo, art. 52 LRBL).
- Si conforme al artículo 116 de la Ley 30/1992, el recurso (municipal) de reposición exige que los actos pongan fin a la vía administrativa.
- Si conforme al artículo 108 de la Ley 7/1985, contra las sanciones económicas se formulará el recurso de reposición previsto en la normativa tributaria local, con carácter preceptivo o potestativo según el régimen de población del municipio en cuestión.
- Si conforme al artículo 14.2 i) de la LRHL, en la regulación tributaria local, el recurso de reposición contra las sanciones no suspende su ejecución.

Por todo lo anterior, no es posible que una normativa sectorial anule todo este sistema ordenado y coherente, dado que:

- No es aplicable al ámbito recaudatorio la regulación de la normativa general sancionadora contenida en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, el cual dicta el procedimiento para

el ejercicio de la potestad sancionadora al señalar que «por lo que respecta a la entidades locales, el reglamento se aplicará directa o supletoriamente según resulte de las normas estatales, autonómicas o locales dictadas al amparo de las reglas de distribución de competencias expresadas en el bloque de la constitucionalidad».

- La regulación sancionadora contenida en cada normativa sectorial (por ejemplo, el art. 83 Ley 339/1990) solo puede ejercitar en su articulado las materias propias que avalan su competencia material (tráfico, montes, aguas, etc.) estatal o autonómica, en su caso.
- La infracción de dicho límite material resultaría inconstitucional en lo referido a las administraciones locales, por contravenir el límite competencial del mandato legislativo.
- La jurisprudencia que interpreta la imposibilidad de ejecución del acto hasta la resolución del recurso es correcta para la administración estatal o autonómica, y para el recurso de alzada, pero no para la administración local.

**Como resumen, cabe reiterar la siguiente «ruta jurídica» como aplicable a la ejecutividad de las sanciones económicas locales:**

La ley procedimental dicta la norma general, la ley básica local dicta las disposiciones básicas locales, y la ley hacendística local resulta ser «la especial de la básica» en cuanto a ley de preferente aplicación para los ingresos por sanciones reguladas por la administración competente en cada caso por la materia.

## 7. EPÍLOGO

Con todo lo anterior, únicamente quiere ponerse de manifiesto que la normativa administrativa posee por lo general una lógica en su regulación. Es decir, las normas tienen una razón de ser, un sentido determinado, y en este caso tanto la doctrina como los tribunales no pueden ni deben conformarse con la simple lectura del artículo 83 de la ley de tráfico y la consulta de sentencias sobre el recurso de alzada para aplicar la misma lógica a la administración local. Lo mismo cabe decir para los demás titulares de otros órganos administrativos, incluyendo aquí a los tribunales económico-administrativos.

El sistema de la no suspensión de la ejecución de las multas locales cierra su lógica mediante dos elementos:

- La valoración y, en su caso, aplicación por el órgano competente de los requisitos para la suspensión del acto.
- La propia solicitud de los interesados de dicha suspensión.

Creo que la duda es más que razonable, y defendible desde la administración.