

CUESTIONES SOBRE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

JAVIER BARCELONA LLOP
Universidad de Cantabria

Cómo citar/Citation

Barcelona Llop, J. (2024).
Cuestiones sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos.
Revista de Administración Pública, 223, 43-90.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.02>

*Dedico este trabajo a Lorenzo Martín-Retortillo Baquer,
el primero de mis maestros.*

Resumen

Este trabajo se refiere a diversas cuestiones relacionadas con la ejecución forzosa de los actos administrativos: la Administración no ejecuta forzosamente solo actos administrativos, la eficacia de los actos administrativos, la obligación de ejecutar los actos administrativos, las autorizaciones judiciales que condicionan la eficacia de los actos administrativos, las multas coercitivas y la ejecución forzosa de los actos que obligan a otra Administración pública.

Palabras clave

Autotutela; ejecución forzosa administrativa de sentencias judiciales; eficacia del acto administrativo; obligación de ejecutar los actos administrativos; autorizaciones judiciales; multas coercitivas.

Abstract

This work deals with various questions relating to the enforcement of administrative acts: the administration does not necessarily execute only administrative acts, the effectiveness of administrative acts, the obligation to execute administrative

acts, judicial authorizations which condition the effectiveness of administrative acts, periodic penalty payments and the enforcement of acts binding another public administration.

Keywords

Self-protection; administrative enforcement of judgments; effectiveness of the administrative act; obligation to execute administrative acts; judicial authorizations; periodic penalty payments.

SUMARIO

I. PRELIMINAR. II. LA ADMINISTRACIÓN EJECUTA FORZOSAMENTE ACTOS ADMINISTRATIVOS, PERO NO TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS NI SOLO ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. Actos susceptibles de ejecución forzosa. 2. La ejecución forzosa administrativa al servicio de la ejecución de resoluciones jurisdiccionales: 2.1. *La exacción de las costas procesales impuestas a particulares*. 2.2. *La exacción de la responsabilidad civil y de las multas por delitos contra la Hacienda pública y la Seguridad Social*. III. EL PRESUPUESTO DE LA EJECUCIÓN FORZOSA: UN ACTO ADMINISTRATIVO EJECUTIVO O EFICAZ. IV. ¿ESTÁ LA ADMINISTRACIÓN OBLIGADA A EJECUTAR FORZOSAMENTE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS? V. LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE PROCEDER A LA EJECUCIÓN FORZOSA SI LA CONSTITUCIÓN O LA LEY EXIGEN LA INTERVENCIÓN DE UN ÓRGANO JUDICIAL. VI. REFERENCIA A LAS MULTAS COERCITIVAS. VII. EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CUYO DESTINATARIO ES OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. VIII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. PRELIMINAR¹

Escribir, a estas alturas del siglo XXI, sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos es hacerlo sobre una materia añeja y ampliamente analizada, sea

¹ Agradezco a la *Revista de Administración Pública* que me haya brindado la oportunidad de contribuir a la continuidad de los *debates*, que tanta altura han alcanzado desde que comenzaron a celebrarse. Menciono ahora los trabajos de los que el presente constituye un broche cuya existencia se debe al honor dispensado por la *Revista*; como regla, evitaré las citas a mi propia obra, aunque no las eludiré si las considero necesarias. Javier Barcelona Llop (1992), «De la ejecución forzosa de los actos administrativos a la ejecución forzosa de las sentencias contencioso-administrativas», *Revista de Administración Pública*, 127, págs. 171-2010; (1995), *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria; (2015), «Cuestiones sobre la ejecutividad de los actos administrativos en la doctrina del Tribunal Constitucional», en M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porrás (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, págs. 373-391; (2017), «La ejecución forzosa de los actos administrativos: régimen general. La prohibición de acciones posesorias», en E. Gamero Casado (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, tomo II, págs. 2207-2275; (2018), «El interés del menor en la ejecución forzosa de los actos administrativos que implican el desalojo de la vivienda», en F. J. Jiménez de Cisneros Cid (dir.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, CEURA-Aranzadi Thomson Reuters, tomo I, págs. 143-167.

en estudios que ofrecen una visión de conjunto del régimen legal o se centran en aspectos concretos del mismo, sea en escritos que diseccionan el régimen del acto administrativo, sea, en fin, en los manuales y tratados de la disciplina, todos los cuales se refieren invariablemente a ella con mayor o menor extensión. En estas condiciones, cabe preguntarse por lo que se puede decir acerca de la ejecución forzosa de los actos administrativos que no consista en abundar sobre lo ya expuesto, máxime teniendo en cuenta que la regulación actual mantiene un importante grado de continuidad con las que le han precedido en las leyes de procedimiento administrativo de 1958 y 1992-1999, motivo por el que muchas publicaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC), conservan interés y utilidad.

Descartada una exposición analítica del completo régimen legal de la ejecución forzosa, opto por detenerme en un puñado de cuestiones muy específicas, cuya selección obedece a un criterio tan estrictamente personal como el del interés que, aquí y ahora, encuentro en ellas². Dado que considero que, en el presente contexto, es preferible presentar dudas y problemas a ofrecer soluciones cerradas, el tratamiento dispensado a los aspectos elegidos es básicamente descriptivo. Por lo demás, son cuestiones que, de un modo u otro, encajan en el molde tradicional, por lo que, aunque a veces se atisben aspectos nuevos, las novedades no tienen las dimensiones de las que se perciben en otros ámbitos de la disciplina; quizá hablo a humo de pajas, pero me parece que, aun siendo probable que la inteligencia artificial sea una herramienta a utilizar en el dictado de algunas resoluciones ejecutivas, es difícil que pueda rendir servicios cuando sea necesario pasar a su ejecución forzosa³.

² Tales cuestiones versan sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos, sin atención a la llamada coacción directa, a la que me he referido en ocasiones anteriores; debo mencionar, pues analiza uno de los supuestos tradicionalmente incluidos en ella, la tesis doctoral defendida en junio de 2023 por David Cuesta Bárcena en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria titulada *Régimen jurídico del uso de las armas por los agentes de policía. Marco normativo nacional e internacional y su interpretación jurisprudencial*, que yo mismo he dirigido.

³ Sin entrar en mayores precisiones, y sin que se vea alterada mi actual creencia en que el algoritmo tiene probablemente poco que hacer en el campo de la ejecución forzosa de los actos administrativos, me parece muy interesante el documentado estudio, que ofrece una visión general y aporta elementos para la reflexión, de S. de la Sierra (2024), «El ejercicio de potestades mediante inteligencia artificial. Cautelas jurídicas frente al imperio de la tecnología», ponencia redactada para su defensa pública en el XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Vigo, 25-27 de enero de 2024), disponible en www.aepda.es. También, pues el trabajo trasciende holgadamente de lo que su título indica, A. Huergo Lora (2022), «Inteligencia artificial y sanciones administrativas», *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas Thomson Reuters, págs. 275-309.

II. LA ADMINISTRACIÓN EJECUTA FORZOSAMENTE ACTOS ADMINISTRATIVOS, PERO NO TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS NI SOLO ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. ACTOS SUSCEPTIBLES DE EJECUCIÓN FORZOSA

En España, el concepto de acto administrativo es de cuño doctrinal pues los autores, influidos o no por postulados foráneos, aprovechan la libertad que deja la ausencia de una definición legal y proponen el que consideran más conveniente. Aunque abundan los matices que inevitablemente conducen a tesis intermedias, cabe sintetizar el panorama del siguiente modo: sin discutirse que el acto administrativo está sujeto al derecho administrativo, hay quien se inclina por una noción amplia y quien lo hace por una noción más estricta que lo identifica con las declaraciones de voluntad⁴. Ahora bien, tanto quienes defienden una postura como la otra convergen en que no todo acto administrativo es susceptible de ejecución forzosa.

En escritos anteriores he llamado *ejecutorios* a los actos que pueden ser ejecutados forzosamente por la Administración, distinguiéndolos así de los *ejecutivos* a secas, que contienen una declaración de voluntad pero que no admiten su ejecución forzosa pues no imponen obligación alguna a su destinatario. Precisamente porque estos últimos son ejecutivos, su cumplimiento puede ser reclamado a través del cauce procesal previsto en el art. 29.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJ), que no solamente sirve para conseguir que el juez ordene a la Administración que realice actividades de ejecución forzosa propiamente dichas⁵, pero la posibilidad de ejecución forzosa (ejecutoriedad) se circunscribe a los que imponen a su destinatario una obligación determinada, excepto que sea personalísima de hacer (art. 104.2 LPAC), supuesto en el que la desatención a la misma se afronta imponiendo el resarcimiento de daños y perjuicios (que será susceptible de exacción forzosa mediante el procedimiento de apremio)⁶.

⁴ Recapitula las distintas opiniones R. Bustillo Bolado (2010), *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Aranzadi Thomson Reuters, 3ª ed., págs. 135-152.

⁵ R. de Vicente Domingo (2015), *La inactividad administrativa en la ejecución de actos firmes*, Civitas Thomson Reuters, pág. 90. Es el caso, por ejemplo, del acto que otorga una subvención; entre otras, STS 111/2018, de 29 de enero.

⁶ Opino que el contenido obligacional del acto es el elemento que determina su ejecutoriedad, no que sea desfavorable o de gravamen, como parecen indicar F. López Menudo (2005), «Ejecución forzosa (de actos administrativos)», en S. Muñoz Machado (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Ed. Iustel, tomo I, pág. 1052, y el propio S. Muñoz Machado (2017), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo XII, 2ª ed., BOE, págs. 113 y 115. Hay actos desfavorables que no son ejecutorios (por ejem-

Partimos de la base de que tales actos son dictados por quienes tienen la consideración de Administraciones públicas en el sentido del art. 2.3 LPAC, pues el art. 99 de la misma ley se refiere a ellas al habilitar el ejercicio de la potestad de ejecución forzosa. Sin embargo, no cabe ignorar que decisiones pronunciadas por otros sujetos pueden poseer rasgos jurídicos muy similares a los de aquellos, también en lo concerniente a la ejecutividad y ejecutoriedad, como el CGPJ⁷ o las universidades públicas⁸. En cambio, y aunque el apdo. b) del art. 2.3 LPAC prevé que las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas puedan ejercer potestades administrativas, se considera que la de ejecución forzosa queda al margen, precisamente por la delimitación subjetiva a la que acabamos de referirnos, además de por la naturaleza misma de la potestad⁹.

El acto susceptible de ejecución forzosa es una *resolución*, salvo que llegue a darse el improbable caso de un acto de trámite cualificado del que pueda predicarse su ejecutoriedad¹⁰. Tampoco parece verosímil que el silencio negativo engendre una obligación susceptible de ejecución forzosa, pero si sucediera la

plo, la denegación de una licencia de obras). Puesto que lo que se ejecuta forzosamente es un acto administrativo que impone una obligación, la STS 1574/2020, de 23 de noviembre, afirma que la ejecución de un aval constituido en favor de un Ayuntamiento en el marco de una licencia urbanística nada tiene que ver con nuestra materia, por lo que no es necesaria «la tramitación previa de un expediente de ejecución forzosa para instar el cumplimiento de la incumplida obligación garantizada, como tramitación anterior a la ejecución de la garantía».

⁷ Los arts. 636 y 637 LOPJ disponen que los acuerdos del Consejo General del Poder Judicial son inmediatamente ejecutivos, correspondiendo a este su ejecución, que correrá a cargo de los órganos técnicos a su servicio con la colaboración, si fuere necesaria, de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas; también en relación con estos actos cabe utilizar el recurso previsto en el art. 29.2 LJ (entre otras, STS 849/2020, de 22 de junio).

⁸ Aunque las universidades públicas no engrosan el elenco de las entidades que el art. 2.3 LPAC considera Administraciones públicas (siquiera, y opino que con razón, la STS 1029/2019, de 10 de julio, entiende que, a muchos efectos, están equiparadas a ellas), no solo la STS de 28 de diciembre de 2005 muestra que pueden ejercer la potestad de recuperación posesoria, sino que la disposición adicional segunda de la Ley 3/2022, de convivencia universitaria, les reconoce (sic) «la potestad de ejecución forzosa de los actos administrativos establecidos en esta ley, de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos».

⁹ E. Gamero Casado (2021), «Ejercicio de potestades administrativas por entidades del sector público con personalidad de Derecho privado», en la obra colectiva, por él mismo dirigida, *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, pág. 426.

¹⁰ Si bien algunos actos insertos en el procedimiento de ejecución pueden merecer tal calificativo, se trata de una cuestión diferente. La STS 158/2023, de 9 de febrero, indica que, aun siendo en principio un acto de trámite no impugnabile, el apercibimiento de ejecución forzosa puede ser impugnado si genera «indefensión o perjuicios de difícil reparabilidad [...], siempre y cuando los motivos del recurso vayan referidos única y exclusivamente al

ejecución no sería viable, pues esta requiere el dictado de una resolución que le sirva de fundamento (art. 97.1 LPAC), condición que el silencio negativo no tiene ya que su único efecto es permitir la interposición del recurso que proceda (art. 24.2 LPAC). Sí es factible la ejecución forzosa de una resolución que impone una obligación frente a la que el destinatario interpone un recurso administrativo que es desestimado por silencio, pero entonces el acto ejecutorio es la resolución inicial¹¹.

2. LA EJECUCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA AL SERVICIO DE LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES

La ejecución forzosa de los actos administrativos es una hijuela de la llamada autotutela administrativa, verdadero privilegio posicional de la Administración pública cuyos términos están muy acabadamente expuestos en el *Curso de Derecho Administrativo* de E. García de Enterría y T. R. Fernández desde la primera edición de la obra¹². La ejecución forzosa, la autotutela ejecutiva, supone, en

procedimiento de ejecución forzosa, sin posibilidad de cuestionar la resolución administrativa que se trata de ejecutar».

¹¹ Hay un supuesto un tanto particular, que merece un recordatorio aun en nota a pie de página. Si he comprendido bien el extenso razonamiento de la STS 1140/2023, de 18 de septiembre, cabe multar a los extranjeros que se encuentren en España en situación irregular si no concurren circunstancias que justifiquen la expulsión. Si se utiliza la multa, la Administración puede y debe, dice la sentencia, «ordenar al extranjero en situación irregular que salga de España voluntariamente en un plazo determinado», dada la obligación legal de abandonar el país cuando se carece de autorización para permanecer en él [art. 28.3, c) de la Ley Orgánica 4/2000] y, si esta orden no es atendida, «la Administración podrá compeler su cumplimiento forzoso [...] lo que se materializará a través de la incoación de un nuevo procedimiento sancionador por estancia irregular que, esta vez sí, debe dar lugar a la imposición de la sanción de expulsión al concurrir una circunstancia de agravación». Es decir, la desobediencia a la orden inicial de salir del territorio nacional (directamente amparada en la ley) desemboca en la imposición de una sanción ulterior de expulsión, que será la susceptible de ejecución forzosa; por lo tanto, la orden de expulsión que acompaña a la multa no es en realidad ejecutoria, carácter que sí tendrá la posterior sanción de expulsión que se imponga si el extranjero no abandona el territorio nacional tras el dictado de la multa. Todo esto guarda relación con que, además de no poder aplicarse en un mismo procedimiento las sanciones de multa y de expulsión, el principio de proporcionalidad determina que, salvo que concurren circunstancias especiales o agravantes añadidas a la mera estancia irregular, deba optarse por la primera (véase la STC 47/2023, de 10 de mayo, dictada por el Pleno por avocación del recurso de amparo, cuya doctrina reitera la STC 130/2023, de 23 de octubre).

¹² Que data, recuérdese, de 1974; la última publicada a la fecha de redacción de estas páginas es E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (2022), *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas Thomson Reuters, tomo I, 20ª ed., págs. 557-574. El primero de los autores había aludido a la cuestión mucho antes de la primera edición del *Curso* [E. García de

palabras de estos autores, que la propia Administración autora del acto lleva «a su aplicación práctica, en el terreno de los hechos, la declaración que en el mismo se contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento», pues es «un medio de autotutela de los derechos y competencias de la Administración, los cuales constituyen la faz activa de las obligaciones de cuya ejecución se trata», que se justifica «en una razón de expeditividad y eficacia en la gestión de los servicios y asuntos públicos» que aquella tiene asignada¹³.

Ciertamente, cuando hablamos de la ejecución forzosa de los actos en tanto que expresión de la autotutela ejecutiva lo hacemos dando por supuesto que la Administración se sirve de ella para imponer sus propias decisiones en caso de resistencia del obligado, utilizando los medios previstos en nuestra legislación general de procedimiento administrativo desde 1958, perspectiva que es también la adoptada por el Tribunal Constitucional al afirmar que «[l]a potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados por ella se encuentra en nuestro Derecho positivo vigente legalmente reconocida y no puede considerarse que sea contraria a la Constitución» (STC 22/1984).

Sin embargo, el ordenamiento estipula que la Administración pública ejecuta forzosamente pronunciamientos judiciales de la misma forma, o casi, que ejecuta actos administrativos; detengámonos brevemente en este punto.

2.1. La exacción de las costas procesales impuestas a particulares

El art. 139.5 LJ dispone que «[p]ara la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario». No se trata de ninguna novedad, pues el criterio se remonta cuando menos al art. 93 de la Ley de 13 de septiembre de 1888 y ha figurado en el texto refundido de 1952 (art. 101) y en la Ley Jurisdiccional de

Enterría (1955), *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, que cito por la segunda edición (Tecnos, 1974), pág. 141; en esta misma obra, el Dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1949, con referencias inequívocas y comentarios del autor (págs. 149-156)] y contemporáneamente a ella en su importante estudio «La formación histórica del principio de autotutela de la Administración», *Moneda y Crédito*, 128 (homenaje a José Antonio Rubio Sacristán), tomo I, págs. 59-88. La noción de autotutela cuenta con un generalizado reconocimiento doctrinal, si bien no faltan voces críticas con el diseño legal de la ejecutiva; por ejemplo, S. Muñoz Machado (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo III, 4ª ed., BOE, págs. 326-331. Véase también, ampliando el objeto de la crítica y censurando ciertas previsiones legales, J. M.ª Baño León (2017), «Los excesos de la llamada autotutela administrativa», en J. C. Laguna de Paz *et al.* (coords.), *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, tomo II, Ed. Reus, págs. 825-852.

¹³ E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez (2022, tomo I, págs. 832-833, 560).

1956 (art. 131.5)¹⁴; a diferencia de las dos primeras normas, las leyes de 1956 y de 1998 no califican el apremio de *administrativo*, pero lo es¹⁵. La regulación cuenta, pues, con cierta solera, aunque no por ello está al abrigo de críticas doctrinales e incluso judiciales¹⁶.

Ante lo dispuesto en las leyes precedentes a la actual, Jesús González Pérez sostuvo que la regla era consecuencia del principio que regía en materia de ejecución de sentencias administrativas¹⁷. Tan escueta afirmación deja en la sombra el principio de que podía tratarse, aunque cabe pensar que el autor se refería, presumiblemente, a que las leyes encomendaban a la Administración la tarea de ejecutar las sentencias. Si es así, el principio sigue vivo, pues el art. 104 LJ dispone que corresponde al órgano que hubiera realizado la actividad objeto de recurso llevar a puro y debido efecto y practicar lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo; por lo tanto, e independientemente de que se hayan incrementado los poderes del juez para *hacer ejecutar lo juzgado*, el punto de partida sigue siendo el mismo.

¹⁴ No es exacto afirmar que estamos «ante una innovación» de la vigente LJ, como sostiene L. Martín Contreras (1998), «Costas procesales», en E. Arnaldo Alcubilla y R. Fernández Valverde (dirs.), *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Publicaciones Abella-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, pág. 1380.

¹⁵ J. A. Santamaría Pastor (2010), *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Ed. Iustel, págs. 1343-1344; J. González Pérez (2011), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas Thomson Reuters, 6ª ed., págs. 1312-1313. Hemos de añadir que según el art. 13.1 de la Ley 52/1997, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas, el procedimiento administrativo de apremio puede utilizarse para la exacción de las costas en procesos distintos al contencioso [en relación con los procesos penales, J. Fuentes Bardají *et al.* (2008), *Manual de delitos contra la Hacienda Pública*, Ministerio de Justicia-Thomson Aranzadi, pág. 509]. Véase también el art. 26 del Real Decreto 649/2023, de desarrollo de la Ley 52/1997 en el ámbito de la Abogacía del Estado. Señalemos que, en su versión inicial, la Ley 52/1997 no contemplaba la exacción de las costas impuestas a particulares por el procedimiento administrativo de apremio, pues la previsión se introdujo por la Ley 14/2000.

¹⁶ Cfr. L. Martín Contreras (1998, págs. 1379-1380); J. Garberí Llobregat (1999), «Art. 139» en V. Gimeno Sendra *et al.*, *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Ceura, pág. 918. La STSJ de Cataluña 957/2012, de 13 de septiembre, dice que implica «una extensión difícilmente justificable del privilegio de autotutela del que goza la Administración en relación con la efectividad de una condena pecuniaria contra un particular pronunciada por un órgano judicial en relación con los gastos devengados en el proceso».

¹⁷ J. González Pérez (1952), «Las costas en lo contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, 9, pág. 141; (1957), *Derecho procesal administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, tomo II, pág. 850; (1978), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas, pág. 1443; (1994), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas, 2ª ed., pág. 1596.

Suponiendo que las cosas sean como acabo de decir, confieso que no encuentro una relación directa entre dicho principio y que el legislador determine que la Administración utilice el procedimiento de apremio para la exacción de las costas impuestas a particulares, pues lo que aquel reclama es que la Administración haga todo lo necesario para cumplir el fallo, deber constitucional y legal cuyo auténtico sentido se advierte solo cuando la sentencia le obliga a hacer algo (pagar una indemnización, realizar una determinada actividad jurídica o material) o a dejar de hacerlo (detener una vía de hecho). Si la sentencia impone las costas a los particulares es porque sus pretensiones han sido desestimadas por lo que, en rigor, la Administración no tiene nada que cumplir y el principio en cuestión no entra en escena.

Se sostiene que lo que hace la Administración es prestar la colaboración requerida por los jueces en la ejecución de lo resuelto, buscando así enlazar el régimen legal con lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución¹⁸, pero cuesta admitir que estemos ante un supuesto subsumible en dicho precepto constitucional o en otros que recogen la obligación de colaborar en la ejecución de lo resuelto (como los arts. 17 LOPJ y 103.3 LJ). No deja de ser un elemento a considerar que los jueces no requieran nada puesto que el legislador establece sin fisuras la exacción de las costas por el procedimiento de apremio, así como también que cuando la LJ prevé la colaboración administrativa para la ejecución de las sentencias —ahora sí en conexión con el art. 118 del texto constitucional— lo hace para el caso de que la Administración condenada no cumpla la obligación de hacer que el fallo ha determinado [art. 108.1, a)], hipótesis por completo distinta a la que comentamos¹⁹.

Es bien conocido que la citada STC 22/1984 dijo que «la potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados por ella» es uno de los medios a través de los cuales se concreta la consagración de la eficacia a la que se refiere el art. 103.1 de la Constitución, motivo por el que el legislador puede contemplarla, sin perjuicio de los límites y condicionantes que impongan los derechos fundamentales. Salta a la vista que ese argumento no es aplicable ahora, pues la exacción por la vía de apremio de las costas procesales impuestas a particulares ni constituye *autoejecución* de una resolución o acto dictado por la Administración ni guarda relación con la eficacia a la que se refiere el citado

¹⁸ P. Sala, J. A. Xiol Ríos y R. Fernández Montalvo (1999), *Práctica procesal contencioso-administrativa*, Ed. Bosch, tomo X, págs. 424-425; en el mismo sentido la citada STSJ de Cataluña 957/2012, crítica como hemos dicho con el sistema.

¹⁹ Valga recordar que cuando el art. 591 LEC proclama el deber de todas las personas públicas y privadas de prestar su colaboración en las actuaciones de ejecución, lo hace previendo la imposición de multas coercitivas a quienes lo infrinjan; esto da una idea de la naturaleza de tal deber y de las enormes diferencias que median entre él y la atribución a la Administración de la potestad de recaudar por vía de apremio las costas procesales impuestas a particulares.

precepto constitucional, sino que es ejercicio de una potestad propia para la satisfacción de un derecho propio que ha sido declarado por un órgano jurisdiccional. Podemos decir que no hay autotutela declarativa pero sí ejecutiva, aunque *sui generis* en la medida en que quiebra la secuencia ordinaria al faltar el presupuesto de la segunda (el acto administrativo ejecutorio); precisamente por ello la Administración no puede tomar decisiones que podría adoptar en un procedimiento de apremio ordinario²⁰, aunque sí resolver ciertas incidencias que se presenten en el curso de la ejecución²¹.

Creo que la regulación que comentamos no encuentra justificación objetiva en algún principio o criterio distinto al de conferir a la Administración un privilegio puro y simple, y desde tal perspectiva hay que contemplarla, sin buscar explicaciones solemnes en principios constitucionales o procesales. Si esto se asume, el paso siguiente es el de preguntarse por si tal privilegio puede o debe mantenerse y por qué, teniendo en cuenta que no deja de consistir en una intrusión de la Administración, eso sí, legalmente prevista, en las funciones ordinarias de los órganos jurisdiccionales.

2.2. *La exacción de la responsabilidad civil y de las multas por delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social*

Si el empleo del procedimiento de apremio para la exacción de las costas impuestas a particulares cuenta con arraigo indiscutible, al menos en el orden contencioso-administrativo, ya entrado el siglo en el que estamos el legislador ha dispuesto su utilización para exigir cantidades fijadas en sentencias penales.

En su primera redacción, la disposición adicional 10ª de la Ley 58/2003, General Tributaria (en adelante, LGT), estableció que en los procedimientos por delito contra la Hacienda pública la responsabilidad civil, comprensiva de la totalidad de la deuda no ingresada, «se exigirá por el procedimiento administrativo de apremio». Fue una novedad bien recibida por autores vinculados a la Abogacía del Estado, quienes pusieron de manifiesto las dificultades de todo orden que suscitaba el cobro de la responsabilidad civil por tales delitos a través de los cauces previstos en la LEC, a la que con carácter general se remite el art. 989 de

²⁰ Como dirigirse frente a responsables distintos al obligado principal, hipótesis que la STSJ de Castilla y León (Valladolid) 424/2019, de 21 de marzo, excluye, pues si se admitiera la Administración «estaría modificando indebidamente a su instancia la identificación del legitimado pasivamente en condición de ejecutado según el título judicial que sirve de fundamento al apremio».

²¹ Según el Tribunal Supremo, las solicitudes de fraccionamiento del pago de las costas (auto de 7 de diciembre de 2012), de compensación (auto de 11 de febrero de 2010, con cita de precedentes) o de aplazamiento del pago (auto de 19 de julio de 2010).

la Ley procesal penal²², argumento pragmático que ha hecho suyo el TEAC en la resolución de 17 de febrero de 2022. Aquellos mismos autores sostuvieron que el régimen no genera problemas constitucionales, pues la Administración no asume funciones constitucionalmente reservadas a los órganos jurisdiccionales, sino tareas de colaboración con la justicia penal, actuando siempre bajo el control del órgano jurisdiccional competente, quedando circunscrita la ejecución administrativa a la responsabilidad civil, idea que es más tarde recuperada por la STS 1440/2016, de 16 de junio; adujeron igualmente que la STC 67/1984 prestaba aval al mecanismo en la medida en que había enfatizado el deber de los entes públicos de cumplir con la necesaria diligencia lo resuelto por un órgano judicial, argumento endeble a mi modo de ver, pues esa sentencia versó sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas que obligan a la Administración a hacer algo, por lo que su argumentación no se debería extrapolar a un campo completamente distinto cual es el de la exacción de la responsabilidad civil declarada por el juez penal.

La Ley Orgánica 5/2010 introdujo en el art. 305 del Código Penal un párrafo 5 (actualmente es el 7), conforme al cual en los procedimientos por el delito de fraude a la Hacienda pública «para la ejecución de la pena de multa y la responsabilidad civil, que comprenderá el importe de la deuda tributaria que la Administración Tributaria no haya liquidado por prescripción u otra causa legal en los términos previstos en la Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre, incluidos sus intereses de demora, los Jueces y Tribunales recabarán el auxilio de los servicios de la Administración Tributaria que las exigirá por el procedimiento administrativo de apremio en los términos establecidos en la citada Ley». La Ley 34/2015 modificó la disposición adicional 10.^a LGT, que desde entonces contempla el empleo del apremio administrativo también para la exacción de la multa penal impuesta por la comisión de delito contra la Hacienda pública²³. Si admitimos que entre la sanción penal y la responsabilidad civil derivada del delito median diferencias que tocan a su función y a su propia caracterización

²² Véase J. Fuentes Bardají *et al.* (2008, págs. 481-482, 485-486); A. González-Carballo Almodóvar (2008), «Exacción de responsabilidad civil por delito contra la Hacienda Pública», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley General Tributaria*, Ed. Aranzadi, que se cita por la versión digital disponible en la base de datos Westlaw (BIB 2008/4277).

²³ Tanto en su versión inicial como en la actual, la norma establece que corresponde al juez o tribunal acordar el fraccionamiento del pago (recuérdese que no es así, según el Tribunal Supremo, en la exacción de las costas procesales impuestas a particulares), caso en el que el procedimiento administrativo de apremio solo se iniciará si se incumplieran los términos del fraccionamiento. Es digno de mencionar, por otro lado, que aunque la disposición adicional 10.^a LGT parte de que el juez o tribunal al que compete la ejecución remitirá testimonio de la *sentencia firme* a los órganos de la Administración tributaria *ordenando que se proceda* a la exacción de la responsabilidad civil y de la pena de multa, añade que se procederá de la misma forma «cuando el juez o tribunal hubieran acordado la ejecución provisional de una sentencia recurrida».

jurídica²⁴, cabe preguntarse por si dicha extensión puede ampararse en las mismas razones que pudieron explicar la solución adoptada en la primera versión de la disposición adicional 10.^a LGT, que fueron, como hemos visto que se sostiene, puramente pragmáticas²⁵.

Además, y desde la reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2012, el Código Penal contempla igualmente que para la ejecución de la pena de multa y de la responsabilidad civil en los delitos contra la Seguridad Social «los Jueces y Tribunales recabarán el auxilio de los servicios de la Administración de la Seguridad Social que las exigirá por el procedimiento administrativo de apremio» (arts. 307.6 y 307 *ter* 5). Y lo mismo establece el art. 4 bis de la Ley Orgánica 12/1995, de represión del contrabando, añadido por la Ley Orgánica 6/2011.

Sin que podamos entrar en mayores precisiones acerca del régimen señalado, parece que el legislador penal parte de que los jueces y tribunales solicitan la colaboración de la Administración, por lo que cabría entender que el supuesto entronca con lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución; no obstante, la disposición adicional 10.^a LGT se inclina por vincular la regulación con la referencia constitucional a la faceta del ejercicio de la función jurisdiccional consistente en hacer ejecutar lo juzgado, pues precisa que la Administración debe informar al órgano jurisdiccional «a los efectos del art. 117.3 de la Constitución Española de la tramitación y, en su caso, de los incidentes

²⁴ S. Mir Puig (2016), *Derecho Penal. Parte General*, Ed. Reppertor, 10.^a ed., págs. 48-51; F. Muñoz Conde y M. García Arán (2019), *Derecho Penal. Parte General*, Tirant lo Blanch, 10.^a ed., págs. 587-588. Una muestra de que no se trata de lo mismo la ofrece el art. 53 CP, que permite a los jueces y tribunales establecer la responsabilidad penal subsidiaria si el condenado no satisface voluntariamente o por vía de apremio la multa impuesta; ello no es posible, en cambio, a propósito de la responsabilidad civil.

²⁵ Al margen de lo indicado en el texto, precisemos que la versión inicial de la disposición adicional 10.^a LGT determinó que el art. 74.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, indicara que entre los elementos que figuran en el certificado de encontrarse el interesado al corriente de las obligaciones tributarias se incluye el de no tener pendientes de ingreso responsabilidades civiles derivadas de delito contra la Hacienda pública declaradas por sentencia firme (letra h). El Real Decreto 1070/2017 añadió las multas, lo que fue combatido por la Asociación Española de Asesores Fiscales que, entre otras cosas, entendía que la citada disposición adicional no otorgaba cobertura a la modificación. La STS 1246/2019, de 25 de septiembre, desestima el argumento teniendo en cuenta que si la disposición adicional permitió que el certificado se refiriera a la circunstancia de no tener pendientes de ingreso responsabilidades civiles, lo mismo ha de considerarse a propósito de las multas una vez que aquella se modifica y las comprende. Dice la sentencia que «[l]a reforma del Código Penal —para bien o para mal— ha “equiparado” a estos efectos multa y responsabilidad civil, siendo así —no lo olvidemos— que el perjudicado en estos delitos es la Hacienda Pública, que resulta “acreedora” de la responsabilidad civil en términos similares a la “multa”, que también se ingresa en las arcas públicas y que —insistimos— se asemeja mucho, ontológicamente, a la sanción administrativa».

relativos a la ejecución encomendada». Deber legal de información al hilo de cuya previsión legal se ha aludido al «voluntarismo propio de quien es sabedor que está pisando terreno resbaladizo»²⁶.

Al igual que pienso a propósito de la exacción de las costas impuestas a particulares, opino que la atribución a la Administración de la misión de recaudar por vía de apremio la responsabilidad civil constituye un auténtico privilegio antes que otra cosa en la medida en que se orillan los procedimientos ordinarios de ejecución para, pura y simplemente, facilitar la recaudación de las cantidades que la Administración tiene derecho a percibir en su condición de perjudicada por el delito, que coinciden con la deuda tributaria o con la Seguridad Social que aquella no haya liquidado más los intereses de demora. Esa coincidencia supone que se puedan exigir por vía de apremio cantidades cuya exacción, de no mediar la sentencia penal condenatoria, no sería posible por haber prescrito el derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria²⁷, e incluso permite plantear la cuestión, que dejamos únicamente apuntada, de la auténtica naturaleza jurídica de la responsabilidad civil por delito contra la Hacienda pública respecto de la que hay quien sostiene que es la misma que la de la deuda tributaria²⁸; pero al margen de todo

²⁶ J. Martín Queralt (2016), «La práctica de liquidaciones en caso de delito contra la Hacienda Pública», en J. L. Bosch Colbi (coord.), *Comentarios a la Ley General Tributaria al hilo de su reforma*, Wolters Kluwer-AEDAF, pág. 414. El art. 128 del Reglamento General de Recaudación especifica que, en todo caso, la Administración ha de informar al juez penal de las actuaciones y acuerdos sobre los ingresos que se efectúan en el procedimiento de apremio, sobre el ingreso íntegro de las deudas objeto de la *encomienda legal de cobro* y sobre la declaración administrativa de fallido de los responsables civiles y la declaración administrativa de incobrable de los créditos afectados.

²⁷ J. Martín Queralt (2016, pág. 412) señala que, una vez que difieren los plazos de prescripción del crédito tributario y de los delitos contra la Hacienda pública, el pago del impuesto defraudado se alberga bajo el título de *responsabilidad civil nacida del delito*, motivo por el que se puede cuantificar la responsabilidad civil en el mismo importe que la deuda tributaria dejada de ingresar aun cuando ésta haya prescrito. La misma idea en la obra dirigida por G. Martín Benítez y M. Cremades Schulz (2015), *200 preguntas y respuestas sobre la reforma de la Ley General Tributaria*, Thomson Reuters, pág. 236; M. Bañeres de Frutos (2023), «Reconstrucción de la naturaleza de la liquidación vinculada a delito. Competencia para dictarla y el peculiar régimen de prescripción del derecho a exigir su pago», *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, págs. 11-12, por nota. También el art. 4 de la Ley Orgánica 12/1995, de represión del contrabando, indica que la responsabilidad civil comprende la totalidad de la deuda que la Administración no haya podido liquidar más los intereses de demora; y en idéntico sentido el art. 307.6 del Código Penal a propósito del fraude a la Seguridad Social.

²⁸ Bañeres de Frutos (2023, págs. 8-10); más pormenorizadamente, M. Bañeres de Frutos (2022), «La naturaleza de la responsabilidad civil derivada del delito contra la Hacienda Pública a la luz de la reforma operada por la Ley 34/2015. Un comentario a la RTEAC 081518-2021 de 17 de febrero de 2022», *Quincena Fiscal*, 11, págs. 143-167.

ello, tengo por evidente que el legislador habilita el ejercicio de una potestad administrativa para la satisfacción de un derecho de la Administración que ha sido declarado por un órgano jurisdiccional²⁹. Ello supone introducir una excepción al régimen general previsto en el art. 989 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que remite a las disposiciones de la de Enjuiciamiento Civil en punto a la ejecución de la responsabilidad civil derivada del delito, sin perjuicio de que el letrado de la Administración de Justicia pueda encomendar a la Administración tributaria «las actuaciones de investigación patrimonial necesarias para poner de manifiesto las rentas y el patrimonio presente y los que vaya adquiriendo el condenado hasta tanto no se haya satisfecho la responsabilidad civil determinada en sentencia».

En cambio, la exacción por la vía de apremio administrativo de la pena de multa merece quizá otro juicio, pues, en rigor, la Administración no ejecuta la declaración de un derecho propio, motivo por el que podría sostenerse que se trata de un supuesto de colaboración en la ejecución de lo resuelto (art. 118 de la Constitución), aunque ya hemos indicado que el legislador tributario parece considerar que el mecanismo entronca con el art. 117.3. De todos modos, sería preferible que el legislador contemplara dicha *colaboración* en términos menos categóricos, pues, con los textos en la mano, los jueces no tienen otra alternativa que remitir testimonio de la sentencia a la Administración para que esta proceda a la exacción de la multa por vía de apremio.

Apuntemos, por último, que el apremio para la exacción de la responsabilidad civil y de las multas penales tiene ciertos límites de los que carece el apremio, digamos, ordinario. Así lo estima el TEAC en la resolución de 17 de febrero de 2022, según la cual la Administración no está habilitada para dirigirse contra los responsables solidarios o subsidiarios en los términos previstos en la LGT, pues, además de no estar expresamente prevista la derivación, ni la responsabilidad civil ni la multa penal proceden del ejercicio de potestades administrativas, por lo que son «derechos de la Hacienda Pública de naturaleza privada» *ex* art. 5.2 de la Ley General Presupuestaria, «para cuyo cobro, si bien la autoridad judicial puede recabar la colaboración de la Administración Tributaria, que desempeñará su tarea a través del procedimiento administrativo de apremio, no resultarán de aplicación los supuestos de responsabilidad» solidaria previstos en el art. 42 LGT, relativos a deudas tributarias propiamente dichas³⁰.

²⁹ Aun cuando se considere que existe identidad material entre la responsabilidad civil por delito contra la Hacienda pública y la deuda tributaria que la Administración puede recaudar cuando ha dictado una liquidación, lo cierto es que la primera la declara y establece el juez penal.

³⁰ En contra, precisamente por discrepar de la caracterización que el TEAC hace de la responsabilidad civil, Bañeres de Frutos en sus estudios ya citados (en particular, 2022).

III. EL PRESUPUESTO DE LA EJECUCIÓN FORZOSA: UN ACTO ADMINISTRATIVO EJECUTIVO O EFICAZ

Aunque el art. 39.1 LPAC dice que los actos administrativos producen efectos desde la fecha en que se dictan, la realidad es que, dejando al margen otras posibles contingencias, los actos no surten efectos hasta que se notifican o publican³¹; es entonces cuando adquieren ejecutividad, condición sin la cual la ejecución forzosa es impracticable³².

La regla que supedita a la notificación la eficacia del acto administrativo (y, obviamente, la ejecutoriedad) conoce una importante excepción en el ámbito tributario a propósito de la llamada *liquidación vinculada a delito*. Abramos un breve paréntesis.

La STS 130/2023, de 28 de abril, considera que la liquidación vinculada a delito no es «un acto administrativo propiamente dicho», que establezca «una deuda tributaria amparada en la presunción de legalidad de que gozan los actos de la Administración sujetos al Derecho administrativo» y que «no es un acto común o normal [...] investido de las prerrogativas atribuidas a la Administración con carácter general, al servicio del interés público, en relación con los actos que emite». Creo que en tales consideraciones no influye que estas liquidaciones sean provisionales [art. 101.4, c) LGT], pues, salvo error por mi parte, tal condición no repercute sobre su caracterización jurídica desde la perspectiva del concepto de acto administrativo, pero interpreto que el criterio del Tribunal Supremo está íntimamente relacionado con el que mantiene a propósito de la cuestión principal que resuelve. Tal no es otra que la siguiente: la sentencia interpreta que la inclusión del deudor en el listado de deudores a la Hacienda pública requiere la firmeza de la deuda o de la sanción, aunque el art. 95 *bis* LGT no lo disponga así; en este escenario, se comprende que la Sala 3.^a afirme que la liquidación vinculada a delito no es hábil, por sí misma, para incluir a nadie en ese listado y aunque quizá se comprende menos que diga que no es «un acto administrativo propiamente dicho», creo que tanto esta afirmación como otras que hemos trans-

³¹ Los repertorios jurisprudenciales muestran que pueden darse situaciones no previstas legalmente que repercuten sobre la eficacia de un acto administrativo, como la que afronta la STS 1188/2021, de 29 de septiembre. Acordada la expulsión de un extranjero con prohibición de entrada en el territorio nacional por el período de tres años, le fue concedida poco después tarjeta de residencia de familiar de ciudadano comunitario, sin que el acto anterior fuera revocado; el Tribunal Supremo constata que ambos actos son contradictorios, señala que la legislación no incluye esta hipótesis entre las que frenan la eficacia inmediata de los actos y concluye afirmando que «ha de entenderse que la ejecutoriedad del primer acto administrativo se ve impedida desde el momento que entra en escena e incide en la situación la efectividad y ejecutoriedad del segundo».

³² Cabe mencionar que la ejecución forzosa de un acto no notificado adquiere dimensión constitucional si aquel es de naturaleza sancionadora (STC 291/2000, de 30 de noviembre).

critos son accesorias del verdadero objeto del debate y que por ello no deberían leerse al margen del mismo.

Es verdad que la caracterización jurídica de la liquidación vinculada a delito se presta a cierta controversia y que en algún momento la jurisdicción ha entendido que se trata de un acto de trámite ordinario o no cualificado y por lo tanto no recurrible en vía contencioso-administrativa³³, pero su diseño legal es el propio de un acto administrativo propiamente dicho³⁴; y si no puede ser recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa no es porque no sea una resolución administrativa sino porque el legislador ha decidido otorgar protagonismo al juez penal por tratarse de un acto referido a una deuda tributaria respecto de la cual la Administración ha dado traslado al Ministerio Fiscal o a la jurisdicción penal, que tiene la última palabra³⁵. No sin mencionar que es presumible que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre estas cuestiones³⁶, y con esto cerramos el paréntesis,

³³ La STS 536/2023, de 28 de abril, resuelve el recurso de casación promovido contra la sentencia que declaró inadmisibile el contencioso interpuesto frente a una liquidación vinculada a delito, pues la tuvo por un acto de trámite ordinario no susceptible de impugnación autónoma. El Tribunal Supremo no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de la liquidación, pues se limita a analizar si, en el marco de un procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, el tribunal de instancia debió dar o no trámite de audiencia al recurrente una vez que la Administración adujo que no existía actividad administrativa impugnabile. Al tratarse de dicho procedimiento especial, el Tribunal Supremo entiende que debía haberse conferido trámite de alegaciones al demandante y acuerda reponer las actuaciones al momento procesal anterior al señalamiento para la votación y fallo.

³⁴ J. R. Ruiz García (2018), «La denominada liquidación vinculada a delito», *Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación*, 424, págs. 19 y 20. La misma idea, pero indicando que se trata de un acto administrativo que posee ciertas peculiaridades que le distinguen del concepto tradicional, en R. Litago Lledó (2022), «La liquidación tributaria vinculada a delito. Su difícil acomodo a la definición legal de acto administrativo», en I. Merino Jara (coord.), *Infracciones tributarias y delitos fiscales. Perspectiva administrativa y penal*, Bosch, págs. 473-502; M. Bañeres de Frutos (2023, págs. 17-22).

³⁵ Conforme a lo establecido en el art. 254 LGT y en la disposición adicional 10ª LJ, las actuaciones administrativas relativas a la liquidación de los elementos de la obligación tributaria vinculados con un posible delito contra la Hacienda pública quedan fuera del control jurisdiccional contencioso-administrativo (salvo algunas excepciones). Doctrinalmente se ha criticado esta regulación; así, por ejemplo, J. Martín Queralt (2016, págs. 420-427); D. Fernández Bermejo (2018), «Aspectos conflictivos de la liquidación tributaria vinculada al delito fiscal», que citamos por su inclusión en *Aranzadi digital*, BIB 2018/14740, págs. 9-10, 12; J. Martín Queralt *et al.* (2023), *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, 34ª ed., págs. 725-727. Sin embargo, no faltan opiniones que encuentran explicación a la exclusión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa; véanse R. Litago Lledó (2022, pág. 489), M. Bañeres de Frutos (2023, pág. 13).

³⁶ El auto de 12 de enero de 2023 establece «que la cuestión sobre la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la relativa a la determinación de la naturaleza y efectos del acto administrativo que finaliza el procedimien-

lo que aquí y ahora interesa destacar es que la liquidación vinculada a delito no es ejecutiva cuando se notifica al interesado. El art. 253 LGT dispone que en dicha notificación «se advertirá de que el período voluntario de ingreso sólo comenzará a computarse una vez que sea notificada la admisión a trámite de la denuncia o querrela correspondiente», motivo por el cual su eficacia queda demorada hasta ese momento.

En el régimen general, la ejecutividad del acto administrativo no decae por la interposición de recurso alguno pues la suspensión cautelar ha de solicitarse y concederse, sea por la Administración, sea por el juez. Aunque lo habitual es que el juez que resuelve suspender la eficacia de un acto administrativo pertenezca al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, no siempre es así, pues existen supuestos en los que la suspensión es decretada por el juez penal; tal ocurre en el de las ya mencionadas liquidaciones tributarias vinculadas a delito, pues corresponde a dicho juez acordar la suspensión de las actuaciones de ejecución en los términos previstos en los arts. 305.5 del Código Penal y 621 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, habiendo resuelto el TEAC que la mera solicitud de la suspensión no impide que la Administración continúe «con el procedimiento ejecutivo para el cobro de la liquidación vinculada a delito» (Resolución de 17 de julio de 2023), como por lo demás consta en la exposición de motivos de la Ley 34/2015, de modificación de la General Tributaria³⁷.

El legislador de procedimiento administrativo común únicamente ha dispuesto un régimen particular a propósito de la ejecutividad de las sanciones [arts. 90.3 y 98.1, b) LPAC], régimen ampliamente estudiado y comentado por la doctrina, a cuyos análisis hemos de remitirnos³⁸; si lo menciono es porque me

to ordinario de inspección y acuerda la liquidación vinculada a delito», siendo la norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación «la contenida en el art. 254 de la Ley General Tributaria en relación con el art. 24 de la Constitución».

³⁷ A propósito de las deudas contraídas con la Seguridad Social en los casos de procedimiento por delito contra la Seguridad Social, el art. 307.4 del Código Penal dispone igualmente que el juez penal puede suspender el procedimiento administrativo de ejecución, previa prestación de garantía.

³⁸ Véanse, entre otros autores, L. Martín Rebollo (2016), «La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos “procedimientos comunes especializados”», en F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla, págs. 361-365; M. Rebollo Puig (2017), «La ejecutividad de las sanciones tras la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común», en J. C. Laguna de Paz, I. Sanz Rubiales e I. M.^a de los Mozos y Touya (coords.), *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez-López Muñiz*, Reus, tomo II, págs. 1343-1366; C. Chinchilla Marín (2018), «Ejecutividad y prescripción de las sanciones administrativas en las leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público», *Revista Vasca de Administración Pública*, 110-I, págs. 57-95; G. M. Díaz González (2018), «Ejecutividad y prescripción sancionadoras tras la reforma

sirve como punto de referencia para formular ciertas consideraciones relacionadas con el tema que nos ocupa.

A) La ley parte de la base de que las sanciones no son ejecutivas en tanto en cuanto quepa frente a ellas un recurso administrativo. Transcurrido el plazo de recurso sin haber sido interpuesto, o si ha sido interpuesto y es resuelto expresamente en sentido desestimatorio, la sanción adquiere la ejecutividad de la que hasta entonces carecía. Llegado ese momento, si el interesado anuncia su intención de interponer un recurso contencioso-administrativo la sanción deja de ser ejecutiva³⁹; volverá a serlo si el contencioso no se interpone en plazo, si se interpone en plazo y no se pide la suspensión o si se solicita la medida cautelar y el órgano jurisdiccional la deniega. Aunque la ley habla de la *interposición* del recurso, es claro que el régimen es aplicable si el proceso comienza por demanda; tampoco es dudoso que, no solicitada la suspensión en aquel momento, el interesado puede pedirla después, caso en el que el pronunciamiento judicial irá referido a una sanción ya ejecutiva y ejecutoria.

Entiendo que el legislador ha pretendido acomodar el régimen de la ejecutividad de las sanciones a la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual es preciso aguardar a que el juez se pronuncie sobre la suspensión de las mis-

del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en A. Huergo Lora (dir.), *Problemas actuales del Derecho administrativo sancionador*, Iustel, págs. 307-330; T. Cano Campos (2020), «La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción», *Revista de Administración Pública*, 212, págs. 113-144; M. Casino Rubio (2021), «La no ejecutividad inmediata de las sanciones administrativas (y el pistolero anda suelto)», en M. Rebollo Puig, A. Huergo Lora, J. Guillén Caramés y T. Cano Campos (dirs.), *Anuario de Derecho administrativo sancionador*, Civitas Thomson Reuters, págs. 177-201.

³⁹ El legislador requiere que el interesado anuncie su intención de recurrir la sanción en vía contencioso-administrativa. Sin embargo, la STS 1307/2020, de 15 de octubre, a la que se remite la STS 4/2021, de 5 de enero, introduce un importante matiz al hilo de lo dispuesto en el art. 233.11 LGT, en el que leemos que la suspensión acordada en vía administrativa se mantendrá «cuando el interesado comunique a la Administración tributaria en el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo que ha interpuesto dicho recurso y ha solicitado la suspensión en el mismo». La doctrina que tales sentencias establecen es la siguiente: a) la exigencia de comunicación «no constituye un requisito solemne, material o sustantivo *sine qua non* para paralizar la ejecución, de suerte que su omisión o su cumplimiento tardío conlleva la consecuencia automática de que la Administración recupere la posibilidad de ejecución y, en caso de deudas de contenido económico, su apremio»; b) si la Administración conoce, o puede conocer, a través de su representante procesal, la existencia del proceso y la petición en él de la suspensión, no puede pretextar que el interesado ha incumplido la carga de comunicar para anudar a esta inobservancia «la apertura del período voluntario, aun cuando se mantenga *sub iudice* la decisión cautelar sobre lo pedido», pues tal período no comienza sino «con la notificación del auto judicial que pone término al incidente cautelar».

mas, pero opino que la regulación no es completamente fiel a ella⁴⁰. De la LPAC se infiere que es posible ejecutar una sanción una vez que ya no cabe interponer un recurso administrativo aunque esté abierto el plazo del recurso contencioso; hubiera sido más conforme con el criterio del Tribunal Constitucional que la ley estableciera que la sanción no es ejecutiva mientras el plazo del recurso contencioso esté disponible y que una vez interpuesto sigue sin adquirir ejecutividad si es que el recurrente solicita, al interponerlo, el pronunciamiento del órgano jurisdiccional sobre la tutela cautelar. Y hubiera sido también más correcto sistemáticamente que el régimen de la suspensión de la ejecutividad de las sanciones impugnadas en vía contencioso-administrativa se insertara en la LJ.

En cualquier caso, las singularidades concluyen con la intervención del juez, pues, solicitada la suspensión al interponer el contencioso (o al presentar la demanda si el proceso comienza con ella), el pronunciamiento jurisdiccional sobre la medida cautelar sigue los cánones habituales, sin ninguna particularidad. Es decir, si el régimen de la ejecutividad de las sanciones difiere del general durante todas las fases previas al pronunciamiento judicial cautelar, llegado ese momento el órgano jurisdiccional decide exactamente igual que en cualquier otro supuesto. Por ello, es perfectamente posible que una sanción adquiera ejecutividad y ejecutoriedad antes del dictado de una sentencia sobre su validez.

B) Este régimen se aplica exclusivamente a las sanciones administrativas, no a otro tipo de actos por muy de gravamen que sean. Esta circunstancia apunta a la necesidad de aclarar qué debemos entender por sanción administrativa, extremo en el que no precisamos detenernos, pues, aunque de gran relieve institucional, es periférico a nuestros efectos⁴¹.

Sí quiero comentar que, en la medida en que la regulación legal articula, con mayor o menor acierto, la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al modo de compatibilizar la ejecutividad de los actos sancionadores con el derecho a la tutela judicial efectiva, creo que el legislador no puede introducir excepciones a su aplicación, salvando quizá hipótesis muy concretas, no previstas o no aludidas por

⁴⁰ Doctrina que expongo en J. Barcelona Llop (2015).

⁴¹ Sobre el cual es de citar, entre la doctrina temporalmente más próxima a la redacción de estas páginas, T. Cano Campos (2017), «El concepto de sanción y los límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador», en F. J. Bauza Martorell (dir.), *Derecho Administrativo y Derecho Penal: reconstrucción de los límites*, Bosch-Wolters Kluwer, págs. 207-236; M. Casino Rubio (2018), *El concepto constitucional de sanción administrativa*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; M. Rebollo Puig (2021), «Definición y delimitación de las sanciones administrativas», *Anuario de Derecho Administrativo sancionador*, Civitas Thomson Reuters, págs. 41-91. Me parece llamativo el supuesto resuelto por la STC 2/2023, que estima razonable que los tribunales consideraran que la imposición de la obligación de abonar 100 euros a quien viaja sin billete o título válido en un transporte público es una sanción administrativa; y me lo parece sobre todo porque, según señalan los dos magistrados que firman un voto particular, la entidad que adoptó la medida carecía de la potestad sancionadora.

el Tribunal Constitucional, en las que las circunstancias aconsejen la ejecutividad inmediata de una sanción; excepción hipotética que, pienso, no concurre si la sanción es pecuniaria. Pongo un ejemplo de lo que quiero decir.

El art. 212 LGT establece que la interposición de un recurso o reclamación administrativa contra una sanción determina su suspensión automática sin necesidad de aportar garantías hasta que sea firme en vía administrativa, pero excluye del régimen la deuda tributaria objeto de derivación y las responsabilidades por el pago previstas en el art. 42.2 LGT (responsabilidad solidaria). Cabe entender que el legislador excluye el efecto suspensivo del recurso porque considera que la derivación de la deuda tributaria no constituye una sanción; el Tribunal Supremo, sin embargo, y al menos a propósito de la responsabilidad solidaria contemplada en el art. 42.2, a) LGT⁴², estima lo contrario, como entre otras acredita la Sentencia 142/2023, de 7 de febrero, que dice ratificar el carácter sancionador de dicha responsabilidad, entendiendo comprendido en el concepto de sanción el conjunto formado por la deuda y la sanción que se defiere al responsable. Dicho lo cual la sentencia señala que «[t]al naturaleza sancionadora no impide que el legislador, dentro de los límites constitucionales, pueda modular el régimen de inejecutividad de los actos sancionadores, incluidos los basados en la aplicación de la responsabilidad solidaria del citado art. 42.2.a) LGT, sin que una norma con rango de ley que niegue la suspensión automática de la deuda tributaria objeto de derivación —la parte derivada que proviene de deuda estricta— sea contraria a la Constitución»⁴³. Ello acarrea, claro está, que la deuda tributaria objeto de derivación tampoco se beneficia del mantenimiento de la suspensión en caso de interposición de recurso contencioso-administrativo solicitando la medida cautelar y hasta el pronunciamiento judicial sobre la misma (art. 233.12 LGT).

Desde luego, carezco de competencia para pronunciarme acerca de si la derivación de la responsabilidad tributaria es o no una sanción, pero me parece

⁴² Según el precepto, son responsables solidarios del pago de la deuda tributaria pendiente y, en su caso, del de las sanciones tributarias, incluidos el recargo y el interés de demora del período ejecutivo, quienes «sean causantes o colaboren en la ocultación o transmisión de bienes o derechos del obligado al pago con la finalidad de impedir la actuación de la Administración tributaria».

⁴³ El magistrado ponente de esta sentencia se ha referido extensamente por escrito a la naturaleza de la derivación de la responsabilidad; véase F. J. Navarro Sanchís (2023), «Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el controvertido carácter sancionador de algunas instituciones tributarias», *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Civitas, págs. 381-410. Allí se menciona que por auto de 29 de junio de 2022 se admitió un recurso de casación que guarda paralelismo con el resuelto por la Sentencia 142/2023, con la diferencia de que el asunto versa sobre la responsabilidad subsidiaria prevista en el art. 43.1, a) LGT; el recurso ha sido resuelto por la STS 1217/2023, de 2 de octubre, según la cual, y aunque el acuerdo de derivación de responsabilidad tributaria subsidiaria tiene naturaleza sancionadora, el legislador puede rechazar la suspensión automática de la deuda tributaria objeto de derivación.

que si el Tribunal Supremo entiende que lo es no debería dar por bueno que el legislador excluya la deuda tributaria derivada del régimen dispuesto para la ejecutividad de las sanciones administrativas, salvo que encuentre buenas razones para hacerlo a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional, que es donde se localizan los límites constitucionales que las leyes deben respetar. Puede que el legislador estime que una medida determinada no es sancionadora y que, en consecuencia, el régimen de su ejecutividad escapa del criterio establecido por el Tribunal Constitucional y que él mismo ha plasmado o tratado de plasmar (en la LPAC y en la LGT), pero si el Tribunal Supremo interpreta que esa medida es sancionadora no debería, creo, admitir sin más esa evasión, coherente en la mente de legislador pero incoherente con la doctrina que el Tribunal Constitucional ha formulado a propósito de la ejecutividad de las sanciones, pues tal doctrina es el punto de referencia, como claramente establece el art. 5 LOPJ.

C) Cambiando de tercio, me pregunto si no convendría que el régimen previsto para las sanciones se extendiera a todo acto administrativo ejecutorio, con ciertas salvedades debidas y necesarias. Pienso que el Tribunal Constitucional ha dicho lo mismo con independencia de que los actos sean sancionadores o no, si bien es verdad que el campo preferente de su doctrina acerca de la compatibilidad entre la autotutela ejecutiva y la Constitución es el sancionador; pero, al margen de lo que haya podido decir el Tribunal, o de lo que yo interpreto que ha dicho, ¿es realmente necesario seguir partiendo del axioma de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos y del efecto no suspensivo de los recursos, salvo que se trate de sanciones?, ¿no podría contemplarse que, como regla general, un acto administrativo no puede ejecutarse mientras esté abierta la posibilidad de que un juez se pronuncie sobre la tutela cautelar? Si así fuera, convendría aclarar algunos puntos.

- a) En qué supuestos la ejecución forzosa de un acto administrativo no admite demora, pues es evidente que pueden existir.
- b) Al margen de los casos antedichos, y puesto que el Tribunal Constitucional ha establecido que «[e] derecho a la tutela se satisface [...] facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión», parece evidente que el juez debe ser el protagonista de la representación. Facilitarle el desempeño del papel requeriría:
 - i) Suprimir el recurso administrativo obligatorio o, de mantenerse el de alzada en los términos actuales, determinar que el acto no es ejecutorio en tanto no se interpone y que la interposición comporta la suspensión automática del mismo, que se mantendría en tanto en cuanto estuviera abierto el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo y hasta el pronunciamiento judicial sobre la tutela cautelar.
 - ii) Creo que debería mantenerse que sea el demandante quien solicite del juez la tutela cautelar; ahora bien, convendría exigir que lo hiciera en

el escrito de interposición del recurso o en el de demanda si el proceso comienza con él, impidiendo que lo haga en un momento ulterior. En el marco de una regulación legal que parte de la regla de la ejecutividad y ejecutoriedad inmediatas puede encontrar encaje que el recurrente impetre la tutela cautelar en cualquier estado del proceso, pero no si el punto de partida es otro⁴⁴.

D) En cualquier caso, corresponde decidir al legislador. Desde este convencimiento, no comparto los términos en que se pronuncia la STS 586/2020, de 28 de mayo, conforme a la cual interpuesto recurso administrativo frente a una liquidación tributaria, el silencio de la Administración impide dictar la providencia de apremio. En el asunto en cuestión el interesado no solicitó medida cautelar alguna al impugnar la liquidación, por lo que no podía entrar en juego lo dispuesto en el art. 224.1 LGT, a cuyo tenor «[l]a ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso de ejecución de la garantía, en los términos que se establezcan reglamentariamente». Sin embargo, el Tribunal Supremo interpreta que, habiendo faltado la Administración al deber legal de resolver el recurso administrativo interpuesto frente a la liquidación tributaria, no puede acudir al procedimiento de apremio, lo que es tanto como decir que la interposición de aquel produce automáticamente la suspensión del acto recurrido, aunque no se solicite (como en el caso no se solicitó), interpretación que no se compadece con las disposiciones legales de aplicación⁴⁵.

⁴⁴ Por muy añeja que sea, como en efecto lo es, la regla legal que permite solicitar la tutela cautelar en cualquier estado del proceso, da pie a disfunciones perfectamente evitables si se parte de un criterio distinto al de la ausencia de efectos suspensivos del recurso. De hecho, el legislador la excepciona al prever la prolongación al proceso judicial de la suspensión acordada en vía administrativa (art. 117 LPAC). Que la suspensión se pida habitualmente en los momentos iniciales del proceso [J. A. Santamaría Pastor (2010, pág. 1265); del mismo *et al.* (2017), *1.700 preguntas sobre Contencioso-Administrativo*, Lefebvre-El Derecho, pág. 1146] no sería razón para mantener el criterio normativo actual si el punto de partida se modificara.

⁴⁵ Véanse sobre esta sentencia los comentarios críticos de G. Fernández Farreres (2020), «Recurso administrativo y ejecutoriedad del acto recurrido», *Actualidad Administrativa*, 10 (La Ley 11809/2020); J. J. García Ross (2021), «La ejecutividad del acto administrativo tributario no es un valor absoluto, su límite está en el derecho a la tutela judicial efectiva», *Quincena Fiscal*, 4 (Westlaw BIB 2021/1020); M. A. Recuerda Girela (2021), «La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 109, págs. 39-71. Un juicio bien distinto merece la sentencia a J. Ponce Solé (2023), «El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 221, págs. 163-182, y J. E. Soriano García (2021), «Eclipse de la ejecutividad del acto administrativo como prerrogativa absoluta: recuperando la idea de

Seguramente, lo que postula la STS 586/2020 sea lo más razonable, pero es el legislador quien tiene que pronunciarse al respecto, como ha hecho a propósito de las sanciones administrativas. No me parece que el principio de *buena administración* que invoca la sentencia —del que dice que «cursa más bien como una especie de metaprincipio jurídico inspirador de otros— ni la existencia del deber legal de resolver, «que obliga a todos los poderes públicos por exigencia constitucional» y «cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración», sean sustento suficiente de una lectura de la legislación aplicable como la que esa sentencia realiza⁴⁶. Que sea deseable que el régimen de la ejecutividad de los actos administrativos difiera del actual no debe hacer perder de vista que únicamente el legislador tiene la potestad para disponerlo así.

IV. ¿ESTÁ LA ADMINISTRACIÓN OBLIGADA A EJECUTAR FORZOSAMENTE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS?

De la posición institucional que el ordenamiento reconoce a la Administración pública y que llamamos autotutela manan dos potestades en sentido propio, que cuentan con el inestimable auxilio que les presta la presunción de validez o de legalidad de los actos administrativos: la potestad de dictar actos ejecutivos (autotutela declarativa) y la potestad de ejecutarlos forzosamente en caso necesario (autotutela ejecutiva); que entre ellas no medie necesariamente una relación de continuidad —pues, como hemos dicho y es comúnmente reconocido, no todos los actos ejecutivos son susceptibles de ejecución forzosa—, es indiferente a los efectos de la consideración de ambas como potestades administrativas en sentido propio o genuino.

El concepto de potestad administrativa más difundido entre nosotros entronca con las consideraciones formuladas por Santi Romano a mediados del siglo XX, incluidas en los famosos *Fragmentos de un diccionario jurídico*; de ellas recuerdo ahora que, si bien el autor no descartaba que el titular de un poder pudiera «comprometerse a no ejercitarlo o a ejercitarlo en determinados modos y dentro de determinados límites» o que pudiera «renunciar a ejercitarlo con eficacia limitada a hipótesis y a personas singulares», cuidaba de advertir que «cuando se trata de funciones podrá» el titular de los poderes «estar obligado a hacer uso

ordenamiento jurídico», en L. Cazorla González-Serrano (dir.), *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, Aranzadi Thomson Reuters, tomo II, págs. 1585-1616.

⁴⁶ Una lectura crítica de la dimensión que algunas sentencias de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo, entre ellas la 586/2020, confieren al principio de buena administración en G. Fernández Farreres (2023), «El principio de buena administración según la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 230, págs. 11-34.

de ellos, si los intereses por los cuales se atribuye el poder así lo exigen»⁴⁷. Este argumento es plenamente aplicable a las potestades administrativas en tanto en cuanto se atribuyen para la salvaguarda de un interés distinto al de su titular. Cabe imaginar que del ordenamiento se desprenda que la Administración puede no ejercer una determinada potestad en un supuesto dado⁴⁸, pero entonces la decisión de actuar o no se mueve dentro del margen conferido por el legislador; se podrá discutir si la decisión administrativa respeta ese margen o lo rebasa, pero no la existencia de este.

A partir de ahí, la cuestión a la que quiero aludir ahora se formula muy sencillamente: supuesto que el acto administrativo es ejecutorio, ¿está la Administración obligada a ejecutarlo forzosamente si el destinatario desatiende la obligación impuesta? Al igual que sus predecesores en las leyes de procedimiento de 1958 y 1992-1999, el art. 99 LPAC dice que las Administraciones públicas *podrán proceder* a la ejecución forzosa de los actos administrativos, pero como de ahí no podemos deducir nada consistente debemos fijarnos en otros elementos.

A) Comienzo indicando que la STS 1245/2021, de 19 de octubre, afirma, al hilo de un procedimiento de apremio incoado en el marco de un convenio interadministrativo, que mientras que el titular de un derecho subjetivo puede decidir si lo hace valer y lo ejercita o no, tal opción no existe en el campo de las potestades administrativas, pues si concurren los presupuestos señalados por la norma la Administración debe ejercerlas. También el TEAC considera que la Administración tributaria está obligada a actuar las potestades de autotutela que ostenta, respetando, eso sí, «el cuadro de garantías para los ciudadanos, radicadas en último extremo en la titularidad de derechos fundamentales» (resolución de 8 de junio de 2020). Una idea similar defienden explícitamente varios autores⁴⁹,

⁴⁷ S. Romano (2002), «Poderes, potestades», en *Fragments de un diccionario jurídico*, Comares, pág. 254 (se trata de la reproducción de la edición en español de esta obra que, traducida por Santiago Sentís Melendo y Mariano Ayerra Redín, fue publicada en Buenos Aires en 1964). El propio Romano data su escrito entre diciembre de 1945 y enero de 1946. Al hablar de *funciones*, el autor se refiere a poderes que se ejercen no en interés propio sino en atención a un interés ajeno u objetivo, dándose especialmente la figura en el derecho público, aunque no exclusivamente (la patria potestad, por ejemplo).

⁴⁸ E. Gamero Casado (2021), «Delimitación conceptual de la potestad administrativa», en la obra colectiva, por él mismo dirigida, *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, pág. 97.

⁴⁹ Véanse las referencias que cito en J. Barcelona Llop (2015, pág. 2255, por nota), en particular la monografía de Marcos Gómez Puente; añadido ahora R. De Vicente Domingo (2015, págs. 48-49), S. Muñoz Machado (2017, pág. 117) y la obra dirigida por M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (2023), *Derecho Administrativo*, tomo II (*Régimen jurídico básico y control de la Administración*), Tecnos, 5.ª ed., pág. 147. Aunque en distinto campo de juego, el magistrado Xiol Ríos apeló a la noción de potestad-deber en su voto particular a la STC 185/2016; a su juicio, y en punto a las potestades conferidas por el legislador

idea a la que incluso se ha adherido el legislador sectorial, como se desprende del tenor del art. 28 de la Ley 33/2003, que proclama la obligación de las Administraciones públicas de proteger y defender su patrimonio ejerciendo las potestades que sean procedentes; es obvio que tal ejercicio no tiene por qué desembocar en la ejecución forzosa de un acto administrativo, pero también que puede hacerlo, caso en el que la Administración debe proceder a la misma, según se deduce sin esfuerzo de la STS 1362/2022, de 24 de octubre⁵⁰.

B) Creo que el criterio es correcto. Si la Administración ha dictado un acto administrativo ejecutivo y cuya validez se presume, no existen argumentos de peso que justifiquen no pasar a la ejecución forzosa si concurren todos los requisitos necesarios para ello según la ley. La vinculación de las potestades administrativas a la satisfacción de intereses ajenos a los de su titular y el propio principio de legalidad de la Administración impiden aceptar que esta disponga de libertad para decidir si ejecuta o no un acto administrativo ejecutorio cuando —dejando al margen impedimentos puramente materiales o físicos— no se opone a la ejecución ningún obstáculo erigido por el legislador. Este puede determinar en qué supuestos los actos no son ejecutorios, e incluso podría conferir a la Administración el poder de decidir, motivadamente, si ejecuta un acto o no en ciertas circunstancias, pero no parece de recibo reconocer a la Administración autonomía o discrecionalidad, si es que queremos utilizar esta palabra; dictado un acto administrativo ejecutivo y ejecutorio, debe proceder a su ejecución si el ordenamiento no establece otra cosa.

Algunos autores defienden que el ejercicio de la potestad sancionadora —que no es menos importante que la de ejecución forzosa— es facultativo o que en el mismo rige el principio de oportunidad salvo que la ley imponga a

al Tribunal Constitucional para la ejecución de sus resoluciones, «[c]onstituye una grave distorsión pensar que el Tribunal, una vez reconocidas las potestades de ejecución que la Ley le atribuye “puede o no” ejercitarlas; la realidad es que “debe” ejercitarlas si concurren los presupuestos para ello. No recordaré la teoría sobre la potestad como derecho-deber de ejercicio reglado y vinculante».

⁵⁰ No faltan precedentes en el mismo sentido. Véanse, por ejemplo, las SSTs de 6 de junio de 1990, de 23 de marzo de 1999 y de 23 de abril de 2001. Recordemos igualmente que la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 1 de junio de 2007 —citada por la del TS de 31 de mayo de 2011— dice que la recuperación posesoria «no es sólo un derecho sino un deber de la Administración cuyo cumplimiento, por imperativo legal, no queda a su arbitrio cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde la ocupación». Por su parte, la STS de 27 de septiembre de 2012 considera que la potestad de deslinde «implica y supone el ejercicio de una potestad-deber». Singular es el caso resuelto por la STS de 13 de marzo de 1991, pues la ejecución forzosa de un acuerdo municipal que ordenaba el derribo de las construcciones que ocupaban un camino público fue instada por uno de los obligados ante la pasividad del Ayuntamiento autor del acto; en cualquier caso, el criterio del TS es claro: el ente local estaba obligado a adoptar las medidas oportunas para el exacto cumplimiento de su decisión.

la Administración el deber de perseguir y sancionar las infracciones⁵¹; independientemente de lo que se piense acerca de tal opinión (que no comparto), lo que aportan para fundamentarla quienes la defienden no es aplicable ahora, pues la Administración ya ha resuelto pronunciarse dictando un acto administrativo ejecutivo y ejecutorio, cuya existencia no puede ignorar. No es lo mismo decidir no sancionar o no incoar un procedimiento sancionador (suponiendo que ello sea admisible) que decidir no ejecutar un acto que ha declarado el derecho aplicable a una situación determinada. Si la Administración considera que no procede la ejecución forzosa, debe eliminar el acto administrativo de la vida jurídica —lo que no será muy difícil, pues se tratará de un acto de gravamen—, pero no puede permanecer inactiva y consentir que su propia declaración quede incumplida.

C) Ahora bien, la obligación administrativa de ejecutar forzosamente un acto administrativo, ¿surge cuando este alcanza firmeza o con anterioridad? La citada STS 1245/2021 insiste en que no cabe no actuar la potestad cuando el acto es firme, dando a entender que solo a partir de entonces nace el deber de ejecutarlo forzosamente. En esa misma línea se pronuncian algunos autores, que invocan el cauce procesal previsto en el art. 29.2 LJ; dado que el precepto dispone que si la Administración no ejecuta sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución y, si esta no se produce en el plazo de un mes desde la petición, formular recurso contencioso-administrativo, deducen que aunque la firmeza del acto no es un requisito para que pueda ser ejecutado, la Administración solo está obligada a ejecutarlo cuando es firme⁵². Así expuesto, y a la vista del actual estado del ordenamiento, no comparto este criterio.

Siendo evidente que el art. 29.2 LJ exige la firmeza del acto como requisito *sine qua non* para que la acción procesal pueda ejercitarse e incluso que ello tiene fundamento⁵³, no cabe deducir de ahí que la obligación administrativa de ejecutar forzosamente surja cuando tal requisito se cumplimenta; a mi modo de ver,

⁵¹ Respectivamente, A. Nieto (2012), *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 5ª ed. totalmente reformada, págs. 100-106; M. Gómez Tomillo e I. Sanz Rubiales (2023), *Derecho administrativo sancionador. Parte general*, Aranzadi, 5ª ed., págs. 679-687. Véase, como contraste, el estudio de M. Rebollo Puig (2015), «Control judicial del no ejercicio de la potestad sancionadora», en J. Guillén Caramés y M. Cuerdo Mir (dirs.), *Estudios sobre la potestad sancionadora en Derecho de la Competencia*, Civitas Thomson Reuters, págs. 407-466.

⁵² Véase M. Rebollo Puig (2002), «La ejecución subsidiaria de los actos administrativos», en J. M.ª Baño León y J. Climent Barberá (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al Profesor José M.ª Boquera Oliver*, Ed. Tirant lo Blanch, págs. 228-229; J. A. Santamaría Pastor (2023), *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, 6ª ed., tomo II, pág. 153; con ciertos matices, M. Gómez Puente (2011), *La inactividad de la Administración*, Aranzadi Thomson Reuters, 4ª ed., págs. 981-982.

⁵³ Como el proceso seguido a raíz de la demanda presentada al amparo del art. 29.2 LJ no versa sobre la legalidad del acto administrativo sino sobre su ejecución forzosa, es lógico que el precepto supedita el ejercicio de la acción a la firmeza del acto pues, si así no fuera,

tal obligación nace en el momento en que ningún obstáculo jurídico se opone a la ejecución. Es decir, y hoy por hoy, cuando la ley no dispone un régimen como el aplicable a las sanciones o cuando la Administración o el juez no adoptan *ad hoc* una medida cautelar que impida la ejecución forzosa, en el bien entendido de que la obligación no nace durante el tiempo a lo largo del cual la tutela cautelar puede solicitarse y adoptarse por el órgano competente. Las situaciones que pueden darse son variadas, no teniendo demasiado sentido que procedamos ahora a su disección; me limito a mencionar, por ser quizá el supuesto más probable, que interpuesto el recurso contencioso-administrativo (precedido o no de un recurso previo en vía administrativa) y solicitada la tutela cautelar, la obligación de ejecutar forzosamente el acto surgirá si el juez la deniega. Por lo tanto, en un momento en el que el acto impugnado aún no ha adquirido firmeza en vía judicial⁵⁴.

¿Se sigue de lo dicho alguna consecuencia práctica? Diría que sí. Supongamos que el juez de lo contencioso no otorga la tutela cautelar y que la Administración decide aguardar para ejecutar el acto a que este sea confirmado en sentencia firme, momento en el que la acomete. Entre una fecha y la otra ha podido transcurrir un tiempo considerable a lo largo del cual ciertas personas sufren perjuicios (por ejemplo, soportando los ruidos o los malos olores provenientes de un establecimiento cuya clausura fue decretada por la Administración). Si aseveramos que el deber de ejecutar forzosamente el acto administrativo nace solo cuando el mismo es firme, quizá debamos sostener también que aquellas personas no tienen derecho a ser indemnizadas en aplicación del sistema de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por no existir una lesión antijurídica, mientras que si defendemos que el deber de ejecutar el acto surge desde el momento en que ningún impedimento legal se opone a la ejecución quizá podamos argumentar que han sufrido perjuicios que no tenían el deber jurídico de soportar.

D) Volviendo por un momento al recurso previsto en el art. 29.2 LJ, hemos de mencionar que el término *afectados* con el que el legislador designa a quienes pueden interponerlo admite una interpretación amplia, comprensiva incluso de los supuestos de acción pública reconocidos en las leyes⁵⁵; y si se trata de la ejecu-

podría darse que una sentencia ordena la ejecución de un acto que otra anula. Así, en la obra dirigida por J. A. Santamaría Pastor (2017, pág. 311).

⁵⁴ No quiero dejar de mencionar que en el esquema expuesto introduce una distorsión que el recurrente en vía contencioso-administrativa pueda solicitar la tutela cautelar en cualquier estado del proceso, pues ello deja en sus manos el nacimiento de la obligación administrativa de ejecutar el acto impugnado. Pienso que este punto de la regulación legal requiere una modificación que generalice la solución ya prevista en materia de sanciones y para el caso de la prolongación en vía jurisdiccional de la suspensión acordada en vía administrativa.

⁵⁵ R. de Vicente Domingo (2015, págs. 137-138). Aun sin referencia expresa al precepto, M. Gómez Puente (2011, pág. 972). En relación con los supuestos de acción pública, señalemos que el art. 104.2 LJ utiliza la misma terminología que el art. 29.2 (*personas afectadas/afectados*) a la hora de identificar quiénes, además de las partes procesales, pueden instar la

ción forzosa de sanciones podrán considerarse *afectados* quienes ostenten legitimación para impugnar la inactividad administrativa sancionadora, pues quienes pueden hacer tal cosa lógicamente han de poder exigir el cumplimiento de la obligación administrativa de ejecutar la sanción una vez que la misma ha sido impuesta, lo haya sido o no a consecuencia de su denuncia⁵⁶.

Pero si no hay *afectados* legitimados para interponer el recurso contencioso-administrativo previsto en dicho precepto, la Administración puede incumplir impunemente la obligación de ejercer la potestad si es que quiere hacerlo. Este es el verdadero problema. Creo que sería conveniente que el legislador previera algún tipo de remedio para estos casos, pues, en términos de principio, no es defendible que la Administración pueda no ejecutar actos que ella misma ha dictado y cuya validez se presume solo porque no haya quien esté legitimado para solicitar que los haga cumplir. La inexistencia de legitimación procesal no puede dar lugar a que la Administración esté en condiciones de decidir libremente si lleva a término o no sus propias resoluciones cuando concurren todos los requisitos legalmente establecidos para su ejecución forzosa. Admitir tal discrecionalidad es contradictorio con el generalizado reconocimiento de la potestad de autotutela declarativa en virtud de la cual se dicta un acto administrativo ejecutivo, ejecutorio y que se presume válido, pues es tanto como consentir que dicho acto puede quedar en una especie de limbo; existe, sí, pero es como si no existiera. Y no se compadece con el principio de legalidad de la Administración, pues, salvo error u omisión por mi parte, el ordenamiento no le atribuye capacidad alguna para decidir⁵⁷.

ejecución forzosa de una sentencia y que las SSTs de 23 de abril de 2010 y de 18 de noviembre de 2015 aclaran que si en el ámbito material de que se trate se reconoce la acción pública, esto alcanza a la legitimación para solicitar la ejecución forzosa de la sentencia. Entiendo que lo que vale a los efectos del art. 104.2 también lo hace a los del art. 29.2.

⁵⁶ Pienso, por ejemplo, en el conjunto de legitimados que M. Rebollo Puig (2015, págs. 427-456) identifica a propósito de la inactividad administrativa sancionadora por infracciones al derecho de la competencia; de hecho, el autor indica que aquellos también pueden combatir «la revocación de las sanciones ya impuestas o su inexecución» (pág. 453). A la misma conclusión habrá que llegar en cualquier otro ámbito del derecho administrativo sancionador en el que puedan encontrarse tales legitimados.

⁵⁷ Se refiere en términos generales al problema E. Gamero Casado (2021, pág. 96), para quien la imposibilidad de reaccionar contra la inactividad de la Administración no representa «una negación del deber de ejercicio de la potestad, que en cualquier caso existe; el hecho parece deberse más a las conocidas limitaciones de la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa que a una perturbación en el concepto de potestad administrativa». No es el único caso en el que la inexistencia de legitimados procesalmente hablando puede dejar sin efecto práctico el que, en apariencia, es un deber administrativo de actuar; véase J. Barcelona Llop (2000), «La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 105, págs. 46-49 (trabajo también publicado

V. LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE PROCEDER A LA EJECUCIÓN FORZOSA SI LA CONSTITUCIÓN O LA LEY EXIGEN LA INTERVENCIÓN DE UN ÓRGANO JUDICIAL

El art. 99 *in fine* LPAC dispone que la ejecución forzosa no es viable si la Constitución o la ley exigen la intervención de un órgano judicial.

El precepto no contempla la cancelación legal de la autotutela administrativa en bloque, tanto declarativa como ejecutiva, hipótesis de la que encontramos varias muestras en nuestro ordenamiento. Por ejemplo: i) la legislación de bienes públicos impone la necesidad de acudir a la jurisdicción civil si a la pretensión administrativa de entrar en posesión de los inmuebles vacantes se opone la existencia de un poseedor en concepto de dueño o si la Administración desea recuperar la posesión de un bien patrimonial una vez transcurrido el plazo de un año contado desde el día siguiente al de la usurpación; ii) la imposibilidad de que la Administración continúe con un procedimiento sancionador si se aprecia que los hechos pueden ser constitutivos de delito; iii) la interdicción legal de practicar liquidaciones tributarias en ciertos supuestos tasados⁵⁸. En todos estos casos, el legislador excluye sin más la autotutela administrativa, por lo que no son subsumibles en el art. 99 LPAC, que alude solo a la ejecutiva. En cambio, sí encaja en el precepto la ejecución judicial de actos administrativos, pues lo que el legislador extirpa entonces es la autotutela ejecutiva; huelga decir que las muestras de esta supresión han sido y son verdaderamente escasas, prácticamente excepcionales⁵⁹.

Aunque opino que la necesidad de solicitar autorización judicial en las diversas hipótesis previstas en la LJ no ejemplifica lo dispuesto en el art. 99 LPAC, reconozco que la doctrina entiende mayoritariamente que lo hace. Me sirvo de esta circunstancia para formular ciertas consideraciones acerca de algu-

en el libro *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos jurídicos*, Universidad de Cantabria, 2003).

⁵⁸ Conforme al art. 250 LGT, si la Administración tributaria aprecia indicios de delito contra la Hacienda pública, puede dictar liquidación de los elementos de la obligación tributaria separando en liquidaciones diferentes los vinculados con el posible delito y los que no lo están; sin embargo, el art. 251 prohíbe practicar las liquidaciones en los tres supuestos que enumera, por lo que en ellos la Administración queda desprovista de la autotutela. Añadamos que el art. 250 LGT permite dictar liquidaciones en supuestos de delito contra la Hacienda pública, pero veda terminantemente iniciar o continuar procedimientos sancionadores.

⁵⁹ E. García de Enterría y T. R. Fernández (2022, tomo I, pág. 569). De los ejemplos que mencioné en J. Barcelona Llop (1995, págs. 325-329) subsiste una previsión de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, que tiempo después cita R. Bocanegra Sierra (2012), *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas Thomson Reuters, 4.ª ed., pág. 143.

nos de los supuestos legalmente establecidos, siempre desde la perspectiva a la que se orientan estas páginas⁶⁰.

1) El ejemplo de mayor abolengo es el de las autorizaciones judiciales de entrada en domicilio y restantes lugares cuyo acceso requiere el consentimiento del titular siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos administrativos (art. 8.6 LJ)⁶¹. La finalidad de la entrada determina que la fisonomía de la autorización judicial difiera de la necesaria en otros casos aparentemente próximos, como la requerida para el acceso con finalidades inspectoras, contempladas también en el art. 8.6 LJ a propósito de las funciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de la Administración tributaria.

La STS 1163/2021, de 10 de octubre, señala que la autorización de entrada en el marco de una inspección tributaria «debe estar conectada con la existencia de un procedimiento inspector ya abierto y cuyo inicio se haya notificado al inspeccionado, con indicación de los impuestos y períodos a que afectan las pesquisas»; sin ese acto previo, dice la sentencia, el juez no puede adoptar medida alguna en relación con una entrada cuya finalidad es practicar pesquisas tributarias. Esto es, la sentencia considera que si no existe una inspección en curso —y debidamente notificada al interesado— no cabe solicitar una autorización de entrada domiciliaria (aunque sí quepa requerir información en virtud de lo dispuesto en el art. 93 LGT); merced a ello, el Tribunal Supremo establece cierto paralelismo, en el punto relativo a la necesidad de que un acto haya sido dictado, entre estas entradas y las precisas para la ejecución forzosa de un acto administrativo⁶².

⁶⁰ El Tribunal Supremo se ha enfrentado ya a un caso que la LJ no contempla. La Sentencia 1207/2023, de 29 de septiembre, dice que la doctrina legal a propósito de la autorización de acceso y entrada al domicilio «es extensible a aquellas actuaciones administrativas que, sin entrañar acceso al domicilio constitucionalmente protegido, tengan por objeto el conocimiento, control y tratamiento de la información almacenada en dispositivos electrónicos (ordenadores, teléfonos móviles, tabletas, memorias, etc.) que pueda resultar protegida por los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, al secreto de las comunicaciones y a la protección de datos».

⁶¹ Véase, por todos, la completa monografía de L. Salamero Teixidó (2014), *La autorización judicial de entrada en el marco de la actividad administrativa*, Marcial Pons.

⁶² La STS 1343/2019, de 10 de octubre, había dicho que «la autorización judicial habrá de considerar, como presupuesto propio, la existencia de un acto administrativo que ha de ejecutarse que, en principio, habrá de ser un acto definitivo o resolutorio, aunque son igualmente susceptibles de ejecución otros actos de trámite cualificados o no (como las inspecciones administrativas o tributarias u otros), cuando su naturaleza y la efectividad así lo impongan y además concurren el resto de los requisitos». La STS 1304/2023, de 23 de octubre, resume la doctrina jurisprudencial aplicable, que parte de que la falta de notificación de la incoación del procedimiento inspector para el que se solicitó la entrada supone un incumplimiento de un requisito de legalidad, que conlleva la lesión del derecho a la inviolabilidad domiciliaria. No obstante, ese incumplimiento no invalida ni las pruebas obtenidas ni la autorización si esta se otorgó antes de que el Tribunal

No sin evocar que legislador ha desvinculado las entradas domiciliarias en el marco de actuaciones de aplicación de los tributos del inicio formal del correspondiente procedimiento⁶³, creo que si la finalidad de la entrada es inspectora no nos encontramos ante un supuesto de ejecución forzosa de acto administrativo alguno, pues, aunque se lleve a cabo en virtud de un acuerdo cuya adopción desencadena la necesidad de obtener la autorización judicial, los inspectores no entran en un domicilio o en un lugar constitucionalmente protegido para ejecutar un acto de contenido obligacional que ha sido desatendido por su destinatario, sino para obtener información y/o realizar funciones de comprobación. Ello explica que el juez llamado a pronunciarse sobre la solicitud administrativa de entrada domiciliaria en el marco de una actividad inspectora haya de evaluar factores que no concurren cuando el acceso al domicilio se debe a la ejecución forzosa de un acto administrativo.

Así, la STS 1163/2021 hace hincapié tanto en la necesidad de que la Administración aporte elementos de juicio suficientes para justificar la entrada en búsqueda de información tributaria como en la exigencia de que el juez los pondere cuidadosamente, señalando que es imprescindible acreditar la necesidad de la entrada y registro y constatar «que tal actuación es el único medio apto para obtener el fin legítimo perseguido por la Administración», fin que no es otro que cosechar «unos datos imprescindibles —que no pueden conseguirse de otro modo menos invasivo— para determinar la existencia de un comportamiento ilícito del contribuyente o de un incumplimiento de las obligaciones que le incumben»⁶⁴.

Supremo, supliendo (sic) la parquedad de la regulación legal, estableciera que aquella notificación es necesaria.

⁶³ La Ley 11/2021, de 9 de julio, modificó tanto los preceptos de la LGT relativos a las entradas domiciliarias como el art. 8 de la LJ. A partir de entonces, el art. 113 de la primera contempla que la solicitud de autorización y la concesión de la misma pueden tener lugar «con carácter previo al inicio formal del correspondiente procedimiento, siempre que el acuerdo de entrada contenga la identificación del obligado tributario, los conceptos y períodos que van a ser objeto de comprobación y se aporten al órgano judicial»; y el art. 8.6 LJ dispone que corresponde a los juzgados de lo contencioso-administrativo autorizar las entradas domiciliarias (o en otros lugares constitucionalmente protegidos) acordadas por la Administración tributaria «en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos aun con carácter previo a su inicio formal».

⁶⁴ La sentencia dice de las resoluciones judiciales impugnadas que de ellas se extrae «la conclusión nítida y evidente de que el auto autoriza la entrada sobre la mera base de una fe ciega y acrítica en la veracidad de los indicios aportados por la Administración, sin someterlos a juicio de ponderación y sin examinar, bien o mal, los requisitos» que previamente el Tribunal Supremo ha enumerado que deben cumplimentarse. En un sentido similar, la STS 1307/2022, de 14 de octubre, que pone el acento en la función del juez como garante del derecho fundamental y «no pasivo brazo ejecutor de la Administración», máxime «si se advierte que esa tutela judicial se ha de dispensar en un ámbito procesal donde las garantías de audiencia y contradicción escasean, son mínimas para el titular del derecho en juego y sólo pueden desplegarse una vez consumada la entrada en el domicilio».

Por su parte, la STS 1304/2023, de 23 de octubre, incorpora un amplio resumen de la doctrina jurisprudencial para la que verificar que el interesado es el titular del domicilio, que el acto tiene *prima facie* apariencia de legalidad, que la entrada es necesaria para la consecución del fin perseguido y que el derecho fundamental no se limita más allá de lo estrictamente preciso, constituye únicamente un punto de partida tras el cual el juez debe evaluar otros extremos, que también han de constar en la solicitud administrativa⁶⁵.

Es indudable que ese juicio es más complejo y sofisticado que el que debe realizarse cuando se pretende la entrada domiciliaria en ejecución forzosa de un acto administrativo, caso en el que el razonamiento judicial gira en torno a si la ejecución de un acto aparentemente legal la requiere. De este modo, la función jurisdiccional en garantía del derecho a la inviolabilidad domiciliaria obedece a cánones diferentes según cuál sea la finalidad perseguida por la entrada, diferencia que es lógica, pues no es lo mismo ejecutar un acto administrativo que impone una obligación precisa y determinada que actuar en búsqueda de información. En el primer caso hay un título ejecutivo propiamente dicho, mientras que en el segundo no.

2) Los criterios relativos al alcance de la función del juez llamado a pronunciarse sobre la solicitud de autorización de entrada en ejecución forzosa de un acto administrativo son objeto de ciertos matices si en las viviendas cuyo desalojo se pretende hay menores u otras personas en situación de vulnerabilidad⁶⁶. Cuando

⁶⁵ Así, la finalidad de la entrada, las actuaciones a llevar a cabo y la justificación y prueba de su necesidad porque existen indicios acreditados de defraudación y no haber otro medio menos gravoso. Además, el auto que autoriza la entrada debe justificar que en el caso concurre el principio de proporcionalidad en su triple vertiente (necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto). Y no se pueden autorizar entradas con fines prospectivos —de ahí que sea necesaria la precisa identificación de la información que se pretende obtener—, ni fundar la solicitud en una mera aportación de datos o informaciones generales procedentes de estadísticas, cálculos o comparaciones con otros indeterminados contribuyentes o con la media de sectores sin especificación o segmentación. Es quizá posible que la inteligencia artificial pueda servir para acordar el inicio de un procedimiento de inspección [como parece admitir S. de la Sierra (2024)] y es un hecho que se emplea para elaborar planes de inspección [C. Martín Fernández (2024), «El uso de algoritmos para elaborar los planes de inspección», comunicación presentada en el XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Vigo, 25-27 de enero de 2024), disponible en www.aepda.es], pero a la vista del criterio jurisprudencial expuesto parece evidente que el aporte de la inteligencia artificial no puede fundamentar la autorización judicial de entrada domiciliaria; lo apunta A. Huergo (2022, pág. 297).

⁶⁶ Para los primeros pronunciamientos judiciales, J. Barcelona Llop (2018). Entre la jurisprudencia posterior, SSTS 237/2021, de 22 de febrero, 676/2021, de 13 de mayo, 484/2023, de 17 de abril, 950/2023, de 10 de julio. Recordemos que el art. 8.6 LJ excluye la competencia del juez de lo contencioso-administrativo cuando «se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la entidad pública competente en la

tal ocurre, se introduce en el razonamiento judicial un elemento endémico, pues la presencia en el domicilio de menores o de personas vulnerables conduce a que la autorización no pueda otorgarse si no consta que la Administración adopta las medidas necesarias para garantizar que el desalojo no comporta la desprotección de unos u otras. En razón de ello, y dando por supuesto que el juez no puede indicar a la Administración qué es lo que tiene que hacer ni supeditar el otorgamiento de la autorización a que aquella garantice el realojo de los interesados, es claro que su función obedece a parámetros que no se circunscriben a verificar que el acto ejecutorio es aparentemente legal y que la entrada es necesaria para su ejecución.

Se ha introducido así por vía jurisprudencial un elemento que atenúa los rigores de la autotutela ejecutiva, aunque no la excluye. Introducción que tengo por muy razonable y bien fundada y que en el fondo remite a los cometidos que debe asumir la Administración pública de un Estado social. Y añado que, aun cuando el Tribunal Supremo indique que el juez no puede paralizar indefinidamente el desalojo que trae causa de un acto firme y aparentemente legal y que su cometido es comprobar, antes de autorizar la entrada, que la Administración ha previsto la adopción de las medidas precautorias adecuadas y suficientes para que el desalojo cause el menor impacto posible a los ocupantes en situación de especial vulnerabilidad, me parece que sí puede y debe paralizar el desalojo durante todo el tiempo que sea necesario en función de lo que resulte de esa comprobación, por lo que la mención a que no puede hacerlo indefinidamente ha de ser matizada; no otra cosa se deduce de que, como dice la citada STS 950/2023, no sea posible «otorgar la autorización de entrada sin que el órgano judicial verifique *ex ante* la suficiencia y proporcionalidad de las medidas adoptadas por la Administración para la protección de los intereses de los menores u otras personas vulnerables afectadas por el desalojo». Es claro que, como se dice coloquialmente, la pelota está en el tejado de la Administración, pero también que el juez no puede autorizar la entrada sin que la Administración la juegue como es debido; el tiempo necesario para ello será el que la propia Administración se tome para cumplir y mientras no cumpla la autorización no se puede conceder.

3) El art. 8.6 LJ dispone que corresponde a los juzgados de lo contencioso-administrativo «la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas conforme a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada». La actual redacción del precepto procede de una reforma practicada en 2020, que atribuyó a las salas de los tribunales superiores de justicia o a la de la Audiencia Nacional la competencia para autorizar o ratificar tales medidas cuando sus destinatarios no estuvieran identi-

materia», supuesto en el que interviene el juez civil en los términos previstos en el art. 778 *ter* LEC; hago referencia al asunto en el trabajo citado en esta misma nota, págs. 158-160.

cados individualmente (correspondiendo pronunciarse a unas o a otra según que fueran adoptadas por una autoridad de ámbito distinto al estatal o no).

Merced a una argumentación que no necesitamos evocar aquí, la STC 70/2022 declaró inconstitucionales los preceptos que asignaron la mencionada competencia a los tribunales superiores de justicia y a la Audiencia Nacional⁶⁷. A raíz de ello, solo subsiste la necesidad de contar con autorización o ratificación judicial si las medidas se plasman, dice el art. 8.6 LJ, «en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada». A nuestros efectos, lo que interesa resolver es si la intervención del juez constituye un requisito de eficacia del acto administrativo o de su ejecutoriedad o susceptibilidad de ejecución forzosa.

Salvo error u omisión, el Tribunal Supremo solo se ha pronunciado sobre las características de esta intervención judicial a propósito de medidas cuyos destinatarios no están identificados individualmente, pero puesto que alude tanto a disposiciones reglamentarias como a actos administrativos generales, parece que el acto administrativo no queda excluido del razonamiento; y como además los términos que emplea el art. 8.6 LJ son idénticos a los que figuraban en los preceptos que fueron anulados por la STC 70/2022 (*autorización o ratificación* judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales), creo que podemos considerar que el criterio judicial sirve en nuestro caso. Tal criterio es el siguiente: las medidas no son eficaces, ni pueden por ello aplicarse, durante el tiempo que media entre su adopción por la Administración y el pronunciamiento judicial. La intervención del juez constituye, de esta forma, un requisito de eficacia del acto administrativo por lo que si aquel no otorga su conformidad la medida no es ejecutiva ni, por supuesto, ejecutoria⁶⁸.

La interpretación del Tribunal Supremo merece un breve comentario, motivado por la pregunta siguiente: si la intervención judicial —llámese autorización

⁶⁷ La sentencia da por supuesto que las medidas cuyos destinatarios no están identificados individualmente tienen naturaleza reglamentaria, suposición que parece desconocer que el criterio para distinguir entre el acto administrativo y el reglamento no gira en torno al número o la identificación de los destinatarios sino a la innovación o no del ordenamiento jurídico. De hecho, el voto particular a la STC 70/2022 menciona más de una vez que las medidas en cuestión podían ser reglamentarias o no, mención correcta, pues que los destinatarios no estén individualizados no significa que sean disposiciones de carácter general, idea que ya había sido formulada anteriormente por la Sala 3.ª del Tribunal Supremo (Auto de 20 de mayo de 2021; Sentencia 719/2021, de 24 de mayo).

⁶⁸ Sentencias 719/2021, de 24 de mayo, y 1112/2021, de 24 de septiembre. En la doctrina, claramente, L. Martín Rebollo (2022), *Manual de Derecho Administrativo y guía para el estudio de las Leyes Administrativas*, Aranzadi Thomson Reuters, 6ª ed., págs. 67-68. A veces, la propia Administración que solicita la intervención judicial asume que las medidas solo son aplicables a partir de su ratificación judicial (SSTS 875/2021, 1079/2021) o incluso prevé que su publicación solo tendrá lugar si obtiene el *placet* del juez (STS 1412/2021).

o ratificación— es siempre un requisito de eficacia de la resolución administrativa, ¿qué sucede si las circunstancias hacen necesario aplicar de inmediato una concreta medida sanitaria? ¿No cabría una exégesis distinta de la norma a partir de la idea de que las palabras *autorizar* y *ratificar* no significan lo mismo?

A este propósito, podemos traer a colación que el art. 763.1 LEC dispone que la autorización judicial es previa al internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico, salvo que razones de urgencia hagan necesaria la inmediata adopción de la medida, supuesto en el que ha de darse cuenta de inmediato a la autoridad judicial «a los efectos de que se proceda a la preceptiva ratificación de dicha medida, que deberá efectuarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde que el internamiento llegue a conocimiento del tribunal». Esto es, el precepto parte de que la intervención judicial es previa como regla general, admite que puede ser posterior en ciertas situaciones y emplea términos diferentes para designar lo que hace el juez en un caso (*autorizar*) y en el otro (*ratificar*).

Creo que se trata de un modelo a considerar y que el tenor literal del art. 8.6 LJ admite hacerlo precisamente porque emplea los mismos términos que el art. 763.1 LEC (*autorizar* y *ratificar*). De ahí que, en mi opinión y partiendo siempre de que la regla debe ser la solicitud de autorización (*ex ante*), no quepa descartar que el precepto ampare la petición de ratificación (*ex post*) cuando sea indispensable actuar de inmediato⁶⁹. Pero esta solución no parece posible mientras la jurisprudencia del Tribunal Supremo no establezca distingos entre *autorizar* y *ratificar* y sostenga que la intervención judicial es siempre previa y requisito de eficacia del acto administrativo. Aunque sería deseable que el legislador fuera más explícito, como el citado precepto de la LEC muestra que puede serlo, quizá el Tribunal Supremo podría haber tenido en cuenta que es posible extraer consecuencias del hecho de que el art. 8.6 LJ hable de *autorizar* y de *ratificar*.

Añado a lo anterior la consideración siguiente.

Hay autores que sostienen que la intervención judicial solo se requiere para ejecutar forzosamente un acto administrativo cuyos destinatarios están individualizados, por lo que si el destinatario de la medida no se opone a ella la Administración no tiene que solicitar el *placet* judicial, que sería necesario solo si la persona (o personas) se resiste (o se resisten) a cumplir lo que el acto administrativo dispone⁷⁰. Considero que tal opinión no es concorde con el régimen legal. Si,

⁶⁹ Pienso en supuestos de urgencia máxima, no de urgencia sin más, pues el art. 8.6 LJ establece ya que la intervención judicial se requiere en relación con medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias.

⁷⁰ L. Salamero Teixidó (2021), «Artículo 8», en A. Ezquerro Huerva y J. Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tirant lo Blanch, tomo I, pág. 274. De la misma autora (2020), «Covid-19 y jurisdicción contencioso-administrativa: la autorización o ratificación de medidas sanitarias urgentes y necesarias para la tutela de la salud pública», en el volumen, por ella coordinado, *Retos del derecho a la salud y de la salud pública en el siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, pág. 322. La idea es reiterada, contraponiéndola a lo que sucede si el acto objeto de intervención judicial

como el Tribunal Supremo interpreta, la intervención judicial constituye siempre un requisito de eficacia del acto administrativo, la ejecución forzosa del mismo es posible conforme a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común, sin necesidad de ningún trámite adicional. Si, como pienso que debería ser, la intervención judicial puede ser bien *ex ante* o *ex post*, en este segundo caso iría referida a un acto ya ejecutado.

4) El art. 122 *bis*, apdo. 2, LJ establece el procedimiento tendente a obtener la autorización judicial precisa para la ejecución de medidas de interrupción de la prestación de servicios de la sociedad de la información o de retirada de contenidos que vulneren la propiedad intelectual, adoptadas por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual, correspondiendo la competencia a los juzgados centrales (art. 9.2 LJ)⁷¹.

Ahora, la intervención judicial autorizante no afecta a la eficacia o ejecutividad de la resolución administrativa sino a su ejecución forzosa. Correctamente, la STS de 31 de mayo de 2013 señala que «para acordar la interrupción de la prestación del servicio de la sociedad de la información respecto de los derechos de propiedad intelectual, o para retirar los contenidos que vulneren tales derechos, basta la decisión administrativa sujeta al correspondiente procedimiento que permite la audiencia del afectado»; y dado que esta decisión se dicta dando oportunidad al responsable del servicio de la sociedad de la información para que retire los contenidos que vulneren derechos de propiedad intelectual en el plazo de 24 horas desde su notificación (art. 22.2 del Real Decreto 1889/2011), es claro que observa el principio de la prevalencia de la ejecución voluntaria, observancia que presupone que la resolución administrativa es ejecutiva o eficaz⁷². Además,

es plúrimo, en L. Salamero Teixidó (2020), «Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos *plúrimos* para hacer frente a la Covid-19», *Diario La Ley*, 9638, 22 de mayo de 2020. Por su parte, Cobreros señala que la autorización judicial es necesaria para ejecutar forzosamente una medida de carácter general «si se produce una eventual negativa de un sujeto concreto a su cumplimiento», pero no dice nada de las medidas singulares; E. Cobreros Mendazona (2021), «Salud pública y tratamientos sanitarios obligatorios», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 93-94, págs. 11-12.

⁷¹ Al respecto, L. Salamero Teixidó (2021), «Artículo 122 *bis*» en A. Ezquerro Huerva y J. Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tirant lo Blanch, tomo II, págs. 2053-2075. Y sobre la regulación sustantiva, M. Rodríguez Portugués (2013), *La tutela administrativa de la propiedad intelectual en la sociedad de la información*, Iustel.

⁷² La Sentencia de la Audiencia Nacional 127/2015, de 7 de enero, precisa que el prestador de servicios de sociedad de la información dispone de dos ocasiones u oportunidades para retirar los contenidos ilícitos: la conferida en los términos reflejados en el texto y la otorgada por el acuerdo de inicio de procedimiento, acuerdo que, según el art. 20.1 del Real Decreto 1889/2011, «dará lugar al requerimiento al responsable del servicio de la sociedad de la información, que podrá proceder, en el plazo de 48 horas inmediatamente siguientes

la resolución incorpora el apercibimiento de ejecución, puesto que, dice el art. 22.3 del mismo real decreto, contemplará, para el caso de incumplimiento por parte del responsable del servicio de la sociedad de la información, «la suspensión dirigida a los servicios de intermediación de la sociedad de la información que correspondan para el eficaz cumplimiento de la resolución», servicios de intermediación que deberán dar cumplimiento a la «orden de suspensión en un plazo de 72 horas desde la notificación a los mismos del auto del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo», autorizándola en su caso.

Es decir, lo que no puede hacerse si no media la autorización judicial es ejecutar forzosamente la resolución de la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual; en palabras de la STS de 31 de mayo de 2013, se impone «la necesidad de acudir a los Jueces Centrales de lo Contencioso administrativo para ejecutar la medida adoptada, en caso de que se haya incumplido el requerimiento realizado», siendo tal el objeto del procedimiento previsto en el art. 122 *bis* LJ⁷³.

VI. REFERENCIA A LAS MULTAS COERCITIVAS

Entre los medios de ejecución forzosa tradicionalmente admitidos en nuestra legislación de procedimiento administrativo se encuentra la multa coercitiva, a propósito de la cual quisiera formular una observación muy concreta.

Es común afirmar que las multas coercitivas no son sanciones administrativas. Así lo entiende el legislador al indicar, tanto en las leyes administrativas generales como en las especiales, que pueden imponerse independientemente de las sanciones que procedan y que son compatibles con ellas⁷⁴; tal es también la

a la práctica del requerimiento, a la retirada voluntaria de los contenidos» que pudieran resultar ilícitos por vulnerar derechos de propiedad intelectual. En todo caso, es claro que en este momento inicial no se ha dictado resolución administrativa ejecutiva o eficaz alguna, mientras que el plazo de 24 horas previsto en el art. 22.2 del real decreto se otorga en la fase final del procedimiento y para dar oportunidad de cumplir lo acordado (STS de 31 de mayo de 2013).

⁷³ Procedimiento que no versa sobre la legalidad de la resolución que establece las medidas que deben ejecutarse, sino sobre «la posible afectación de los derechos y libertades garantizados en el art. 20 de la Constitución» (SAN 127/2015, de 7 de enero); véanse, además, los autos del Juzgado Central 4 de 19 de abril de 2016, del Juzgado Central n.º 11 de 4 de noviembre de 2020 y de 14 de diciembre de 2022, y del Juzgado Central n.º 6 de 16 de diciembre de 2022. La materialización de la medida se hará a través de la ejecución subsidiaria, pues no parece utilizable otro medio; M. Rodríguez Portugués (2013, pág. 139).

⁷⁴ Art. 100.2 LPAC. En términos muy similares, y por ejemplo, el art. 165 de la Ley 13/2022, general de comunicación audiovisual; la disposición adicional sexta de la Ley 11/2022, general de telecomunicaciones; el art. 23 del Real Decreto Ley 16/2017, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino; el art. 111 de la Ley 38/2015, del sector ferroviario; el art. 72 de la Ley

opinión de los autores⁷⁵, del Tribunal Supremo⁷⁶ y del Tribunal Constitucional, este a propósito tanto de las multas coercitivas en cuanto medio de ejecución forzosa de los actos administrativos (Sentencia 239/1988) como de las previstas en el art. 92 de su Ley Orgánica tras la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 15/2015 y al aplicar el precepto⁷⁷. Y tal es también, en fin, el criterio del TJUE en aplicación de lo dispuesto en el art. 260 del Tratado de Funcionamiento, precepto que prevé la imposición de multas coercitivas o del pago de una suma a tanto alzado si un Estado miembro no adopta las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal o si incumple la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva; en apariencia, procede optar entre una medida o la otra, pero el Tribunal las ha declarado compatibles a partir de la idea de que sus finalidades son distintas⁷⁸.

5/2014, de seguridad privada; la disposición adicional primera de la Ley 24/2013, del sector eléctrico.

⁷⁵ J. Barcelona Llop (1995, págs. 346-347), A. Huergo Lora (2007), *Las sanciones administrativas*, Ed. Iustel, págs. 269-275; F. López Menudo (2010), «Figuras afines: multas coercitivas», en B. Lozano Cutanda (dir.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Ed. Iustel, págs. 467-468; R. Pizarro Nevado (2015), «Revisando la multa coercitiva: un análisis de la legislación más reciente», en M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porras (coords.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Ed. Iustel, págs. 453-456; S. Muñoz Machado (2017, pág. 128); T. Cano Campos (2018), *Sanciones administrativas*, Ed. Lefebvre-El Derecho, pág. 29.

⁷⁶ Muy clara es la STS 941/2018, de 5 de junio, sobre la naturaleza no sancionadora, sino de multa coercitiva, de las medidas previstas en la normativa comunitaria sobre organización del mercado vitivinícola para el caso de que los productores no arranquen las parcelas de vid cuando no dispongan de los necesarios derechos de plantación.

⁷⁷ STC 215/2016 y Auto del Pleno 126/2017. Sobre lo que indicamos en el texto, véase, antes de la reforma introducida en la LOTC por la Ley Orgánica 15/2015, aunque con algún matiz, S. Huerta Tocildo (2001), «Artículo 95», en J. L. Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, pág. 1404; ya a la vista de la reforma, G. Fernández Farreres (2018), «Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones», en Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 134-142.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, la STJUE de 25 de febrero de 2021, *Comisión contra España* (asunto C-658/19). El criterio se remonta a la Sentencia *Comisión contra Francia*, de 12 de julio de 2005, dictada en el marco del art. 228 del Tratado de Roma (versión de 2002) que, aparentemente, tampoco sugería que pudieran imponerse conjuntamente ambas medidas. Véase M.^a T. Acosta Penco (2015), «La multa coercitiva y la suma a tanto alzado en el recurso por inejecución de sentencia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 92, págs. 143-153.

En razón de ello, las multas coercitivas no están sujetas a los principios rectores del derecho administrativo sancionador ni, por ende, a lo que para este impone el art. 25 de la Constitución.

Quizá haya llegado la hora de matizar ese criterio.

En el informe sobre la citada Ley Orgánica 15/2015, la Comisión de Venecia apunta que, particularmente en razón de su cuantía, las multas coercitivas que para lograr el cumplimiento de sus resoluciones está habilitado para imponer el Tribunal Constitucional pueden asimilarse a las sanciones penales en el sentido que la expresión tiene en el marco del art. 6 CEDH, por lo que su imposición a quienes han de abonarlas con cargo a su propio peculio debería respetar las garantías del proceso equitativo que dicho precepto establece⁷⁹.

Tiempo después, la Decisión del TEDH *Aumatell i Arnau contra España*, de 11 de septiembre de 2018, da la razón a la Comisión de Venecia en punto a la naturaleza jurídica que, desde la perspectiva del Convenio, cuadra a estas multas coercitivas. La demanda, interpuesta por una de las personas a las que el Auto del Tribunal Constitucional 126/2017 impuso una multa diaria de 6.000 euros —cantidad que no es la máxima que puede acordarse—, fue inadmitida, pues la Sección Tercera consideró que las alegaciones de la demandante carecían de fundamento y no merecían un pronunciamiento sobre el fondo (nótese que la demanda se interpuso cuando el Tribunal Constitucional había levantado ya las multas coercitivas mediante el Auto 151/2017, de 14 de noviembre), pero ello no impidió un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica de la medida cuestionada. Veámoslo.

A) La Decisión ni se plantea que la multa coercitiva pueda ser algo distinto a una sanción. A partir de este presupuesto, su análisis se ciñe a averiguar si tiene o no *naturaleza penal* en el sentido del Convenio Europeo; si la tiene, y aunque no la haya impuesto un órgano jurisdiccional penal, queda sujeta a las disposiciones penales del Convenio (arts. 6 y 7, art. 2 del Protocolo n.º 7), y si no la tiene, no⁸⁰.

⁷⁹ Recordemos que la cuantía de las multas coercitivas que el Tribunal Constitucional puede imponer ha experimentado un incremento notable desde la primera versión de la LOTC. Inicialmente, y traducida a euros, oscilaba entre 30,5 y 601,1, siendo elevado el importe mínimo a 600 euros y el máximo a 3.000 por la Ley Orgánica 6/2007. La Ley Orgánica 15/2015, que es sobre la que se pronuncia la Comisión de Venecia, determina que las multas coercitivas oscilan entre los 3.000 y los 30.000 euros. El Informe, adoptado en marzo de 2017, está disponible en www.venice.coe.int (último acceso: 15 de diciembre de 2023). Da cuenta del mismo P. Biglino Campos (2018), «Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional», en Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 105-122.

⁸⁰ Según una consolidada jurisprudencia que se remonta al caso *Engel y otros contra Países Bajos*, el TEDH maneja diversos criterios para elucidar si una sanción tiene o no carácter penal a los efectos del Convenio; una síntesis de su parecer en J. Barcelona Llop (2020), «Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos

B) Si las sanciones penales suelen tener una finalidad disuasoria y represiva, el Tribunal considera que las multas impuestas a la demandante no tienen como finalidad la reparación de un perjuicio, sino un carácter esencialmente punitivo y disuasorio, aun cuando el objetivo principalmente perseguido en el caso fuera la disuasión antes que la punición. La idea que subyace en la Decisión es que la multa coercitiva pretendía conseguir el cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional disuadiendo a la demandante de hacer caso omiso a lo resuelto por él⁸¹.

C) La Sección Tercera confiere particular importancia al *nivel de severidad de la sanción impuesta*, extremo sobre el que dice lo siguiente:

[...] según la LOTC, la sanción diaria puede llegar a ser de hasta 30.000 €, y que en ningún caso puede llegar a ser inferior a 3000 €. En el caso de autos, la multa impuesta por el Tribunal asciende a 6000 € diarios. Es verdad que esta multa no podía ser sustituida por una pena de prisión en caso de impago, pero ello no supone automáticamente que deba excluirse de su eventual consideración como infracción penal.

D) La conclusión es: «[t]eniendo en cuenta los diversos aspectos del asunto, y habiendo examinado su importancia respectiva, el Tribunal debe reconocer el predominio de aquellos que presentan una naturaleza penal y decide concluir que la multa impuesta a la demandante en el caso de autos tiene tintes penales». Ello comporta la necesidad de escrutar si el procedimiento seguido para la imposición de la multa coercitiva respetó las exigencias del art. 6 del Convenio, así como, pues fue alegado, las del art. 7, que consagra el principio de legalidad penal.

Ya hemos dicho que la demanda fue inadmitida, lo que significa que la Sección Tercera no encontró viso alguno de vulneración de tales preceptos ni de otros que fueron invocados por la demandante, pero es claro que sostiene que la multa coercitiva impuesta era una sanción penal a los efectos del Convenio.

El argumento es aplicable a cualquier multa coercitiva, pues todas ellas, en las diversas modalidades que revisten, pretenden lo mismo: *disuadir* al destinatario de incumplir una obligación en el sentido que la palabra *disuasión* tiene en la Decisión *Aumatell i Arnau*, ya sean impuestas por un órgano jurisdiccional, ya sirvan a la ejecución forzosa de un acto administrativo. Si tenemos en cuenta que estas multas pueden alcanzar cantidades que ascienden a decenas o centenares de

Humanos», *Derecho & Sociedad*, 54, vol. I, págs. 205-227. A raíz de la famosa Sentencia *Saqueti Iglesias contra España*, de 30 de junio de 2020, la Sala 3.^a del Tribunal Supremo ha expuesto con mucho detalle esa jurisprudencia; entre otras, Sentencia 1375/2021, de 25 de noviembre.

⁸¹ «[L]’astreinte imposée en l’espèce visait notamment à contraindre la requérante à s’acquitter de la décision du Tribunal dont elle était redevable, et non à la punir de ne point l’avoir fait. L’objectif poursuivi par la sanction était donc principalement la dissuasion».

miles de euros⁸² y que para el Tribunal de Estrasburgo el aspecto de la cuantía no se analiza a la luz de la multa en efecto impuesta, sino a la luz de la que puede llegar a imponerse, hemos de preguntarnos por si podemos seguir sosteniendo, invariablemente, que las multas coercitivas no son medidas sancionadoras desde el punto de vista del sistema del Convenio Europeo, por mucho que el ordenamiento interno parta de la base de que no lo son.

La cuestión, que me limito a dejar planteada, tiene su importancia. Si algunas multas coercitivas deben ser consideradas sanciones penales desde la perspectiva del Convenio Europeo, han de quedar sometidas a las normas de este.

VII. EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CUYO DESTINATARIO ES OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cuando hablamos de la ejecución forzosa de los actos administrativos solemos hacerlo pensando en el que es, sin duda, el escenario prototípico: un sujeto privado desatiende lo dispuesto por la Administración en un acto administrativo ejecutivo y ejecutorio, situación que permite el empleo de la potestad de ejecución forzosa conforme a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común. Pero cabe que nos preguntemos acerca de si es posible la ejecución forzosa *interadministrativa*, esto es, la emprendida por una Administración pública

⁸² La Ley 6/2023, de los mercados de valores y de los servicios de la información, prevé multas coercitivas de hasta 500.000 euros cada una. La Ley 13/2022, general de comunicación audiovisual, prevé que las multas coercitivas, cuya cuantía se fija en 6.000 euros por día de incumplimiento, no podrán superar el importe máximo de las sanciones previstas; el tope de las sanciones es de 1.500.000 euros. La Ley 11/2022, general de telecomunicaciones, prevé multas diarias por un importe entre 125 y 30.000 euros. La Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, dispone que la cuantía de cada una de las multas coercitivas no superará un tercio de la sanción pecuniaria fijada para la infracción cometida; las sanciones oscilan entre 100.001 o 600.001 euros a 3.500.000 euros (infracciones muy graves), 2.001 o 20.000 euros hasta 100.000 o 600.000 euros (infracciones graves) y hasta 2.000 o 20.000 euros (infracciones leves). El Real Decreto Ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, permite imponer multas coercitivas por importe no superior al 20% de la sanción fijada para la infracción, sanciones cuya cuantía superior es de 30.000 euros (faltas leves), 6.000.000 de euros (faltas graves) y 600.000 euros (faltas muy graves). Y, en fin, por cerrar este sucinto recorrido, el Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, vincula también el importe de las multas coercitivas con el de las multas pecuniarias al indicar que el primero no podrá superar el tercio del de las segundas, cuyas cuantías son de 200.001 a 2.000.000 de euros (infracciones muy graves), desde 20.001 hasta 200.000 euros (infracciones graves) y hasta 20.000 euros (infracciones leves).

a propósito de un acto administrativo cuyo destinatario es otra Administración pública⁸³.

El planteamiento de la cuestión presupone que un acto administrativo atribuye a una Administración pública distinta a la autora del mismo una obligación susceptible de ejecución forzosa. No es una suposición de laboratorio, pues se imponen sanciones *interadministrativas*, acompañadas a veces de la obligación de restituir las cosas al momento anterior a la comisión de la infracción⁸⁴, y en el ámbito tributario no es nada raro que el sujeto pasivo del impuesto sea una Administración pública⁸⁵. Tanto en un caso como en el otro, los actos administrativos

⁸³ La hipótesis suscita ciertas reticencias doctrinales. Así, con diferentes matices, F. López Menudo (2005, pág. 1053), R. Bocanegra Sierra (2012, pág. 141), S. Muñoz Machado (2017, pág. 117); E. García de Enterría y T. R. Fernández (2022, vol. I, pág. 832). Más proclive se muestra a ella, aunque con algunas cautelas, J. A. Xiol Ríos (2005), «La utilización de técnicas de relación con particulares entre administraciones públicas: concesión, licencias, sanciones. La ejecutividad entre administraciones públicas», *Cuadernos de Derecho Local*, 8, págs. 69-74.

⁸⁴ Por ejemplo, STSJ de Galicia 523/2010, de 20 de mayo de 2010, sobre la sanción pecuniaria y la exigencia de obligaciones de hacer (elaboración de un proyecto de protección, consolidación y restauración arqueológica) impuestas al Ayuntamiento de Oza dos Ríos; STSJ de Andalucía (Granada) 2271/2011, de 3 de octubre, sobre la multa impuesta al Ayuntamiento de Almería por la realización de ciertas obras que afectaron al patrimonio arqueológico; SAN de 12 de marzo de 2020, sobre la sanción impuesta al Ayuntamiento de Valencia por infracción de la normativa sobre protección de los datos personales; STS 920/2022, de 5 de julio, sobre la sanción impuesta al Ayuntamiento de Mazarrón por daños causados al dominio público hidráulico; STS 179/2023, de 15 de febrero, sobre la sanción impuesta al Ayuntamiento de San Cibrao Das Viñas por infracción de la normativa de vertidos al dominio público hidráulico, con obligación de indemnizar los daños causados a las aguas. La STSJ de Galicia 290/2020, de 23 de junio, presenta la particularidad de resolver un recurso interpuesto conforme al art. 29.2 LJ para lograr la ejecución de una resolución administrativa que imponía al Ayuntamiento de Tui una multa y la obligación «de reponer la legalidad urbanística infringida por las obras de construcción» realizadas al amparo de una licencia municipal otorgada irregularmente.

⁸⁵ Incluso se ha presentado la cuestión de la inclusión de la Tesorería General de la Seguridad Social en el listado de deudores a la Hacienda pública (art. 95 *bis* LGT) a raíz de las deudas contraídas por aquella frente a otra Administración pública, asunto que ocupa la atención de la STS 50/2023, de 20 de enero, en la que el Tribunal Supremo dice hacer abstracción «de que esta disputa represente el paradigma del desconocimiento de los mecanismos articulados para procurar la satisfacción y pago de deudas entre diferentes Administraciones públicas». El razonamiento principal de la sentencia versa sobre la necesidad de la firmeza como requisito indispensable para inclusión de las deudas y sanciones tributarias en dicho listado (requisito que en el caso no concurría) y, aunque no rechaza que pueda acceder a él la TGSS a consecuencia de las deudas tributarias contraídas con un ayuntamiento, precisa que incluir «a una Administración Pública, servidora de los intereses públicos a través de funciones asignadas legalmente, sometida y cualificada por nítidas exigencias constitucio-

son idénticos a los que tienen como destinatarios a particulares y sus atributos también. ¿Pueden ejecutarse utilizando el apremio administrativo, que en este caso sería *interadministrativo*? La respuesta ha de ser negativa si cabe la compensación de deudas, la deducción o la retención sobre transferencias, figuras ampliamente contempladas en la legislación y en cuyos pormenores no podemos entrar, pero ¿qué ocurre si no es posible acudir a ninguno de tales procedimientos?

En la actualidad, el derecho positivo no rechaza que el procedimiento de apremio pueda ser utilizado para la exacción forzosa de deudas que una Administración pública ha contraído frente a otra⁸⁶. Muestra de ello son el art. 70.4 del

nales, genera una justificada alarma social si la ciudadanía percibe como mensaje que la TGSS es una entidad morosa». Y añade: «[e]l daño reputacional, en este caso consumado por la mera inclusión y la publicidad en la lista, es evidente y trasciende, incluso, la esfera propia de la TGSS, para desembocar en un particularismo del que resulta ajeno el sentido público y común de lo que representa el propio Estado; más aún cuando existen mecanismos para resolver los conflictos que puedan derivarse respecto de los puntos de fricción entre Administraciones Públicas». La Sentencia hace llamadas de alcance general al «uso extraordinariamente prudente, ponderado y diligente del instrumento que ofrece el art. 95 bis LGT» y al principio de proporcionalidad, pero tiene muy en cuenta la necesidad de «no alterar la confianza social en una Administración, a la que, como la TGSS, se le asigna una función prestacional, esencial en el Estado de derecho, para asegurar el bienestar y seguridad de los ciudadanos». La inmediatez posterior STS 86/2023, de 25 de enero, vuelve sobre el mismo asunto, insistiendo en los argumentos de los que acabamos de dejar constancia y hablando incluso de un actuar municipal desviado del fin que justifica la figura de la lista del art. 95 bis LGT al decir que la inclusión en ella de la TGSS —cuando todavía no estaba resuelto definitivamente que fuera deudora— se hizo con la intención de someterla «a una presión ilegítima para procurar doblegar su posición jurídica».

⁸⁶ Merece una mención la STC 75/2009, de 23 de marzo, no tanto por lo que establece cuanto por lo que parece dar por supuesto al hilo del caso que analiza. Esgrimiendo el art. 29.1 LJ, el Ayuntamiento de Zaragoza interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración del Estado consistente en no abonar el impuesto de bienes inmuebles correspondiente a la titularidad de diversas propiedades del Ministerio de Fomento sitas en aquella ciudad; la Audiencia Nacional inadmitió el recurso indicando, en lo que nos interesa, que el ente local podía continuar con el procedimiento de acuerdo con las normas de recaudación y utilizando sus potestades de autotutela. La sentencia constitucional desestima el recurso de amparo promovido por el ayuntamiento, pues considera que la decisión de inadmisión no fue arbitraria ni irrazonable; acepta, con el Ministerio Fiscal, que la Audiencia Nacional podría haber adoptado otra más favorable al principio *pro actione*, pero considera que como «este principio no impone la selección de la interpretación de la legalidad ordinaria más favorable a la admisión entre todas las posibles, no cabe concluir que la interpretación [de la Audiencia Nacional] resulte rigorista ni desproporcionada, ya que el órgano judicial, al señalar que el ayuntamiento recurrente puede continuar el procedimiento de acuerdo con las normas recaudadoras, utilizando sus facultades de autotutela frente al Ministerio de Fomento, pone de manifiesto que la decisión de inadmisión no implica que se imposibilite al ente local la satisfacción de la pretensión que intentaba hacer valer en la vía judicial».

Real Decreto 939/2005, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación o el art. 38.6 del Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, preceptos que aluden al embargo de los bienes de las Administraciones públicas deudoras si otros procedimientos (compensación, deducción de transferencias) no permiten obtener la satisfacción de la deuda. Ambos cuidan de señalar que el embargo de los bienes es posible si no está excluido por disposición legal o si los bienes son embargables, por lo que remiten a la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la embargabilidad de ciertos bienes públicos, que data de 1998, y a la plasmación que la misma ha encontrado en la legislación patrimonial, presupuestaria y hacendística. Por lo tanto, y aunque parten del empleo preferente de otras técnicas, admiten el apremio siempre que se trate de bienes embargables. Lo mismo se desprende de la actual jurisprudencia⁸⁷. Entiendo que a idéntica conclusión cabe llegar a propósito de cualquier deuda que una Administración pública ha contraído con otra, por ejemplo a consecuencia de la imposición de una sanción administrativa.

Pero ¿pueden utilizarse otros medios de ejecución forzosa? La STC 33/2018, de 12 de abril, declaró inconstitucional que la Ley General de Subvenciones previera la imposición por el Estado de multas coercitivas a las comunidades autónomas que incumplieran ciertas obligaciones de suministro de información, pero no que pudieran imponerse a otras Administraciones públicas (pues no se había esgrimido motivo alguno relativo a la aplicación de tal medida a otras entidades «no dotadas de autonomía política»). Interpreto que la sentencia tiene muy presente que esas multas penalizaban comportamientos directamente relacionados con el ejercicio de competencias autonómicas —motivo por el que se inclina por el empleo de otros medios de reacción— y que de ella no se deduce un rechazo global a que el Estado imponga multas coercitivas a otras Administraciones públicas cuando se trata de hacer valer sus propias atribuciones si así lo contempla la ley. Entiendo que, en idénticas condiciones, una Administración pública puede imponer multas coercitivas a otra. Si cabe que una Administración pública imponga sanciones a otra, no veo por qué no ha de suceder lo mismo a propósito de las multas coercitivas si, actuando dentro del círculo de sus

⁸⁷ Así, la STS 1245/2021, de 19 de octubre, en el caso de la liquidación girada por una entidad local contra el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, liquidación que ganó firmeza tras lo cual el ayuntamiento dictó providencia de apremio. Tras un extenso razonamiento en el que no podemos detenernos, la sentencia acepta que una Administración pública pueda utilizar el procedimiento de apremio para la exacción de las deudas declaradas en un acto administrativo firme, acto que la Administración deudora está obligada a cumplir y la acreedora puede ejecutar en virtud de sus poderes de autotutela. Con posterioridad, la Sala 3.ª ha vuelto sobre esta temática, resolviendo en las sentencias 48/2023, de 20 de enero, y 789/2023, de 13 de junio, que el dinero es inembargable, pero sin que ello signifique que la vía de apremio entre Administraciones públicas esté cancelada o no sea viable, pues puede utilizarse en relación con los bienes que no están protegidos por la nota de la inembargabilidad. Véase igualmente la Resolución del TEAC de 8 de junio de 2020.

atribuciones, concurren todas las circunstancias legalmente exigidas para hacerlo. Multas coercitivas cuya ejecución forzosa podría tener lugar mediante el procedimiento de apremio, en los términos indicados. A este respecto, podemos citar que en el caso resuelto por la STS de 30 de enero de 1996 ni siquiera se discute el empleo de este medio de ejecución forzosa; la Administración General del Estado sancionó al Ayuntamiento de Bayona por vertidos en la zona marítimo-terrestre, con obligación de reponer el espacio a su estado natural e imposición de multas coercitivas reiteradas cada 15 días en tanto en cuanto no cesaran los vertidos, versando el debate únicamente acerca de si la sanción pecuniaria impuesta era proporcionada o no.

Obviando la compulsión sobre las personas⁸⁸, cabe todavía preguntarse por si es posible el empleo de la ejecución subsidiaria ante un acto incumplido por la Administración destinataria del mismo. Supuesto que el acto impone una obligación no personalísima que puede ser realizada por un sujeto distinto del obligado, no encuentro tampoco ningún motivo para no aceptar la hipótesis. Volvamos a la STS de 30 de enero de 1996, que acabamos de citar: la orden de reponer el dominio público marítimo-terrestre a su estado originario, ¿acaso no podría ejecutarla subsidiariamente el Estado? Además, el coste de la ejecución puede ser objeto de un procedimiento de apremio, cuyo empleo es posible en los términos que ya hemos comentado.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Entre la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la actualidad han transcurrido más de seis décadas, tiempo considerable que, sin embargo, no ha hecho demasiada mella en el régimen de la ejecución forzosa de los actos administrativos que aquella diseñó⁸⁹; puede y debe decirse que, abstracción hecha de ciertas menciones concretas (a la Constitución, a la elección del medio de ejecución menos restrictivo de la libertad individual, a las entradas domiciliarias), la LPAC no dice nada distinto a lo que dijo aquella ley en lo que al ejercicio de la potestad de autotutela ejecutiva se refiere. De hecho, los medios de ejecución forzosa son los mismos e incluso los preceptos de la ley vigente que explican en qué consisten

⁸⁸ J. A. Xiol Ríos (2005, pág. 74) no lo excluye, pero no veo posibilidad alguna de aplicar este medio de ejecución forzosa entre Administraciones públicas.

⁸⁹ Desde luego, antes de la aprobación de la Ley de 1958 la ejecución forzosa de los actos administrativos era cuestión bien conocida, pero se encontraba huérfana de una sistematización normativa de carácter general. Véase al respecto, por ejemplo, R. Fernández de Velasco (1929), *El acto administrativo (Exposición doctrinal y estudio del Derecho español)*, Revista de Derecho Privado, págs. 247-254, N. Rodríguez Moro (1949), *La ejecutividad del acto administrativo*, Instituto de Estudios de la Administración Local, págs. 59-110 y págs. 145-168 para los actos municipales.

y cómo actuarlos son prácticamente idénticos a los de la Ley de 1958⁹⁰. Hasta se mantiene la regla de la prohibición de interdictos, actualizando únicamente la denominación de la figura, que es la de *acciones posesorias* en sintonía con la nomenclatura utilizada por la Ley de Enjuiciamiento Civil⁹¹.

La subsistencia en el tiempo del perfil de los medios de ejecución forzosa trazado por la Ley de 1958 no debe sorprender, pues, en realidad, poco más se puede decir acerca de ellos que no se dijera entonces. ¿Acaso una ley general de procedimiento administrativo puede establecer reglas más precisas y detalladas acerca del apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva o la compulsión sobre las personas? Por lo demás, ya está la jurisprudencia para introducir matices o precisiones y para practicar ajustes. En cambio, parece de superior importancia que el legislador aclare o resuelva ciertos aspectos concretos, que a mi juicio lo precisan.

De entrada, creo que merece una revisión el régimen de la ejecutividad de los actos administrativos en línea con el previsto para los de naturaleza sancionadora, pues aunque es cierto que la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la compatibilidad entre la autotutela y el derecho fundamental a la tutela judicial se ha vertido principalmente a propósito de las sanciones, ninguna razón de peso justifica que la regla sea el efecto no suspensivo de los recursos y la excepción la adopción de la medida cautelar. Sin duda, hay actos cuya ejecución no admite demora, pero ello no abona que el principio legal sea el que actualmente rige entre nosotros. Si ese principio se invirtiera no podría mantenerse la posibilidad de solicitar la tutela cautelar en cualquier momento del proceso, como de hecho no se mantiene en el régimen aplicable a las sanciones ni cuando se prolonga en vía contenciosa la suspensión acordada en vía administrativa.

⁹⁰ Algunos autores han considerado que el elenco de medios de ejecución forzosa tipificados en la legislación general de procedimiento administrativo es incompleto, como recojo en J. Barcelona Llop (1995, págs. 342-345). Uno de los que citaba en la ocasión, Ramón Parada, sostenía entonces que la *ocupación* de bienes públicos poseídos por un tercero sin título habilitante era un medio más de ejecución forzosa; años después, el autor mantiene la opinión, como se constata en R. Parada Vázquez (2017), *Derecho administrativo*, vol. II, Uned-Ediciones Académicas, 23ª ed., p. 87. Por mi parte, sigo pensando que lo que Parada llama *ocupación* e identifica como una variedad del desahucio administrativo encaja sin estridencias en el medio de ejecución que la legislación de procedimiento llama *compulsión sobre las personas*.

⁹¹ La cuestión de si la previsión en la LJ del recurso contra las vías de hecho ha convertido en innecesario el clásico remedio civil ha sido objeto de intensos debates doctrinales y de no pocos pronunciamientos jurisdiccionales, como expongo en J. Barcelona Llop (2015, págs. 2258-2271). Con posterioridad, la Sentencia de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo 505/2016, de 20 de julio, confirmó la respuesta dada por la Audiencia Provincial de Bilbao a quienes combatían una vía de hecho administrativa: «ha de ser conocida y determinadas sus consecuencias por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa», estimando así acertada la declaración de incompetencia pronunciada por aquella.

En segundo lugar, si verdaderamente creemos que la de ejecución forzosa es una potestad administrativa *tout court*, convendría prever qué sucede si la Administración no la actúa cuando no existen afectados que ostentan legitimación para interponer el recurso previsto en el art. 29.2 LJ. Como he indicado más atrás, la situación actual permite que la Administración pueda decidir en no pocos casos si ejecuta un acto administrativo o no a pesar de que no exista obstáculo o impedimento jurídico alguno. Cabe decir que, en términos materiales, dispone de discrecionalidad, lo que casa mal con el generalizado reconocimiento de la potestad de autotutela declarativa, pues permite que un acto que se presume válido y reúne todos los requisitos para ser ejecutado quede alojado en una especie de limbo de modo que aunque existe es como si no existiera.

En tercer lugar, y a la vista de la Decisión del TEDH en el caso *Aumatell i Arnau contra España*, debemos plantearnos si es posible seguir sosteniendo que las multas coercitivas no son medidas sancionadoras y que son compatibles con las sanciones administrativas propiamente dichas. Esa decisión invita a reflexionar sobre este punto y, quizá, a matizar o flexibilizar el criterio dominante entre nosotros, que a lo mejor debería reservarse para multas coercitivas de escasa entidad.

Y, en fin, no veo razones para no admitir abiertamente que cabe la ejecución forzosa interadministrativa. Ya he indicado que está reconocida en la legislación tributaria y de la Seguridad Social, a propósito de la vía de apremio si la compensación o la deducción de transferencias no permiten obtener la satisfacción de la deuda. Una vez que ha quebrado el principio de inembargabilidad sin excepciones de los bienes patrimoniales, nada se opone a la admisión del apremio interadministrativo, sin perjuicio de la necesidad de acudir primero a aquellos procedimientos, si es que se puede. Y si se puede para las deudas tributarias y a la Seguridad Social también tiene que poder utilizarse para la exacción forzosa de las sanciones que una Administración impone a otra, para la de las multas coercitivas interadministrativas que se apliquen en calidad de medio de ejecución de un acto y, en fin, para hacer recaer sobre la Administración incumplidora el coste de una ejecución subsidiaria a la que otra Administración le ha obligado.