

No suspensión del acto administrativo y eficacia de la sentencia

(la problemática creada con la nueva doctrina sentada por la Secc. 3ª del T.S.J. de la C. V. en materia de tráfico)

Por

Joaquín Ivars Ruiz

Abogado. Presidente CIDP

La cuestión es la relativa a la suspensión jurisdiccional o no, del acto administrativo consistente en sanción de pérdida o retirada del permiso de conducir por tiempo determinado.

Hasta fecha reciente, el criterio seguido, respecto de las sanciones con doble componente (económico y no económico), era la no suspensión en cuanto a los efectos económicos, y sí respecto lo que no tenga contenido eminentemente económico (*Ezequiel Osorio Acosta "La Suspensión Jurisdiccional del Acto Administrativo"*).

Pues bien, dicho criterio se ha quebrado , en distintos Autos de la Sección Tercera del T.S.J. de la Comunidad Valenciana , (6-10-98, entre otros) en favor de la no suspensión de la sanción de pérdida del permiso de circulación, criterio modificado, según la Sala, " *para seguir el legal establecido por el T.S. en Auto de 22-07-95, de conformidad con el cual, "...cuando dichas sanciones se imponen por un tiempo breve a cualquier otro ciudadano, aunque habitualmente utilice su propio transporte privado, la armonización del principio de efectividad de la tutela judicial... con el de eficacia administrativa... obliga a otorgar prevalencia, a la protección de la seguridad vial frente al interés del particular de desplazarse en vehículo de motor... ya que cualquier ciudadano, que precise trasladarse de un lugar a otro, tiene a su disposición medios alternativos sobradamente conocidos, y en consecuencia, la razón esgrimida por la solicitante de la medida cautelar, cual es su necesidad de desplazarse fuera de su residencia para atender deberes profesionales de Abogada... no es causa para otorgar amparo a estos intereses, que pueden obtener satisfacción por otros medios, frente al interés público de obligar a respetar las normas de tráfico y circulación de vehículos de motor.*

Asimismo debe tomarse en consideración que este Alto Tribunal ha declarado que la suspensión de la ejecución de las multas constituye un serio quebranto para la eficacia administrativa, al demorarse el cumplimiento de una sanción con pérdida de su efecto ejemplarizante... lo que obliga a considerar preferente la protección de este interés público frente al particular.

El retraso en la ejecución de la pena de privación del permiso va a dañar de manera relevante a los intereses públicos ante la tardanza existente en los órganos de la jurisdicción administrativa (y la posibilidad de interponer recurso de casación frente a la resolución de instancia), por lo que el sentido de la imposición de la multa y la ejemplaridad de la misma carecerá de valor lo que contraría la seguridad del tráfico vial... lo expuesto determina la denegación de la suspensión solicitada."

A mi juicio , no se puede, con carácter general, utilizando dicho criterio, denegar "de origen" todas las suspensiones que se basen en la privación del permiso de circulación. Sería erróneo ampliar de modo indiferenciado ese razonamiento para todo tipo de supuestos. La solución ha de llegar, de forma individualizada, analizando, caso por caso.

No comparto ninguna aplicación extensiva del criterio. La primera consideración que podría realizarse, respecto de esa modificación de criterio, es el mal momento elegido por la Sala para ello. Y ello si tenemos en cuenta lo preceptuado en la recientísima Ley de esta Jurisdicción; concretamente, en su artículo 130, relativo a las medidas cautelares: "... *la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso*".

El referido art. 130 de la nueva Ley consagra el ejercicio de la potestad jurisdiccional, como el deber de juzgar, y hacer ejecutar lo juzgado (*art.117.3 C.E.*). En el supuesto de denegada la suspensión del acto "por norma", y posterior estimación del recurso, es imposible ejecutar el contenido del fallo, y de ese modo no sólo dejaría inoqua la finalidad propia del recurso, sino que conculcaría dicho precepto constitucional, aunque quedase ulteriormente abierta la vía de nueva reclamación por daños y perjuicios.

Desaparecería el concepto de la suspensión como excepción a la ejecutividad de los actos administrativos, pues no podría ser concebida como medida cautelar que tuviese por finalidad impedir que resulte ineficaz la decisión que ponga fin a la impugnación intentada de aquél; ni tampoco aseguraría la integridad del objeto litigioso en tanto se produjese una decisión definitiva sobre la validez del mismo.

Y en definitiva, si la actuación de la Administración, en la práctica, es claramente privilegiada, siendo sólo posible truncarla en vía judicial, se introduciría, ahora, un principio de desequilibrio entre prerrogativas de la Administración y garantías jurídicas de los particulares.

Generalizar aquellos argumentos a la totalidad de supuestos significa olvidarse de los presupuestos que han venido conformando la teoría general de la medidas cautelares : el *periculum in mora*, el *fumus boni iuris* y la fianza (*Ortells Ramos M. "Derecho Jurisdiccional II, 2º"*; *Osorio Acosta " La Suspensión del Acto Administrativo"*).

El pronunciamiento sobre la suspensión o no, dependerá de distintas situaciones: si la petición de suspensión se realizase con anterioridad a la formalización del recurso, entiendo ,que, difícil, aunque no imposible, resultaría al Tribunal analizar con rigor la apariencia de buen derecho de la pretensión principal y sólo podrá considerar los argumentos esgrimidos por el solicitante como fundamento de su petición de suspensión; pero, si, la solicitud de suspensión del acto se realiza en el mismo momento que se formaliza la demanda o en momento posterior, aquí el Tribunal sí puede analizar plenamente la apariencia de buen derecho como presupuesto de la suspensión.

No sería justo conceder la suspensión ante una pretensión principal no provista de fundamento, y viceversa, sería también injusto no conceder la suspensión cuando sobre la pretensión principal existiese la apariencia del buen derecho con el que se pleitea.

Denegar la suspensión, pese a tal apariencia, y estimar posteriormente el recurso, además de hacer pensar al recurrente, ¿qué sentido tiene, entonces, la búsqueda de la tutela judicial efectiva mediante un recurso contencioso con el que no ha podido evitar que resulte ineficaz la decisión impugnada? , y por otro, ¿ qué hacer ahora con una sentencia inejecutable? .

Desde luego queda aniquilada la finalidad del recurso y también el sentido propio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

La sentencia del T.S. de 26 de julio de 1996 (RA 5721) (*apuntada por Ortells Ramos, Mascarell Navarro, Cámara Ruiz y Juan Sánchez en " El proceso contencioso-administrativo"*) señala que *"para que proceda la aplicación de la doctrina del fumus boni iuris como causa de suspensión del acto recurrido es necesario que concurra una apariencia razonable de buen derecho en la posición del recurrente y la falta de una argumentación sólida de la Administración que destruya aquella apariencia. El primero de los requisitos citados consiste en que de las actuaciones aparezcan datos relevantes que anuncien el buen éxito de la pretensión sin necesidad de efectuar un análisis detenido de la legalidad del acto impugnado, ya que este estudio debe hacerse en el proceso principal"*

Así el mismo Tribunal considera suficiente para conceder la suspensión la concurrencia únicamente de dicho presupuesto. Circunstancia esta que comparto, como medio para impedir que la ejecución del acto pudiera hacer perder la finalidad legítima al recurso interpuesto (*art. 130 vigente Ley*), y en este caso, con mayor criterio, pues entronca con otro presupuesto, el *periculum in mora*, que exige para conceder la suspensión, que la ejecución del acto pudiese ocasionar daños o perjuicios de difícil reparación, y como quiera que la naturaleza propia de este acto administrativo encierra "peligro" que se traduce en la posibilidad de hacer inefectiva la sentencia que se dicte, y definidos como daños y perjuicios de difícil reparación aquellos que no tienen naturaleza económica, de modo que no podrán ser justamente indemnizados (*definición recogida por Ortells Ramos y Otros en " El proceso contencioso administrativo"*), lo cierto es que difícilmente podrá ser justamente indemnizada la persona que ha sido privada del permiso de circulación y con posterioridad ha obtenido una sentencia estimatoria ¿de qué forma se compensa la retirada del permiso de circulación?

Dos son los motivos que la Sala reproduce como apoyo de la modificación de su criterio, el primero, la prevalencia de la protección de la seguridad vial frente al interés del particular de desplazarse en vehículo motor, y el segundo, la pérdida del efecto ejemplarizante ante la gran tardanza existente en los órganos de la jurisdicción contenciosa y la posibilidad incluso de interponer recurso de casación frente a la resolución de instancia.

En relación al primero señalar que no puede extrapolarse a todos los supuestos, pues, aunque la pérdida del permiso de circulación conlleva la imposibilidad de poder desplazarse en vehículo motor durante ese tiempo, en aquel caso, la solicitante de la medida cautelar expuso como fundamento base de la solicitud de suspensión, dicha necesidad, y aún pudiendo estar disconforme con la solución dada por el T.S., lo cierto es que, ningún otro presupuesto se analizó para la transitoria paralización de los efectos del acto administrativo al margen de la necesidad del vehículo a efectos laborales. Se podrían plantear un montón de supuestos, imaginemos por ejemplo que la pretensión principal del recurso se amparase en irregularidades graves del procedimiento sancionador, apreciables claramente en el expediente administrativo, falta de competencia del órgano sancionador, incluso la prescripción de la sanción, etc.; alegadas dichas circunstancias por el recurrente y analizadas por el Tribunal, entiendo que deberían influir a la hora de pronunciarse sobre la suspensión solicitada como garantía preventiva que ha de tener el ciudadano, pues la ejecutividad de los actos de la Administración no ha de eximir a éstos del rigor legal necesario por provenir de aquella.

Y respecto del segundo de los motivos, esto es, la demora del efecto ejemplarizante ante la tardanza en la firmeza de las resoluciones de los órganos contencioso administrativos, por un lado señalar que no se puede responsabilizar al ciudadano de la tardanza de las resoluciones judiciales, y por otro, recordar que el art. 24.2 C.E. establece el derecho de los ciudadanos a un proceso sin dilaciones indebidas, de manera que, la tardanza del proceso se produce no sólo

respecto de la Administración sino también de los ciudadanos, que igualmente han de esperar varios años hasta la efectiva satisfacción de sus pretensiones, en los casos de estimación de sus recursos. De manera que, para el ciudadano la justicia tardía también pierde su efecto ejemplarizante, o como en alguna ocasión se ha llegado a decir en términos absolutos, la justicia tardía deja de ser justicia. Así consideramos el argumento de la tardanza no justificable a los efectos denegatorios de la suspensión, pues ello equivaldría a responsabilizar únicamente al ciudadano de aquella, manteniendo la Administración una posición de privilegio respecto de aquellos.

Entendemos que es el Legislador y por extensión el Estado el que debe procurar los medios materiales y humanos suficientes para poder paliar el problema de la tardanza de la justicia, y como dijo recientemente el Presidente del T.S. y del C.G.P.J, Javier Delgado (*para el número 19 Septiembre - Octubre de 1998 de la revista Procuradores*), " *La lentitud es la principal enfermedad de la justicia*".