

Foro de Actualidad

España

EL TRIBUNAL SUPREMO FIJA DOCTRINA CASACIONAL EN MATERIA DE SUSPENSIÓN CAUTELAR DE LA PUBLICACIÓN EN EL BOE DE SANCIONES FIRMES EN VÍA ADMINISTRATIVA

Manuel Vélez Fraga, Marina Baena Solís y Pedro Lluch Bayona
Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

El Tribunal Supremo fija doctrina casacional en materia de suspensión cautelar de la publicación en el BOE de sanciones firmes en vía administrativa

La Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo ha dictado recientemente varias sentencias en las que fija doctrina casacional en relación con la suspensión cautelar de la publicación de sanciones firmes en vía administrativa, que dispone el legislador en determinadas normas sectoriales.

La publicación de sanciones ha generado gran controversia en aquellos casos en los que la sanción ha sido recurrida ante los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo y no ha recaído sentencia sobre el fondo.

La Sala explicita en sus recientes sentencias la distinción conceptual entre daño irreversible y daño irreparable y reconoce que, aun cuando la publicación de una sanción en el BOE puede considerarse irreversible —por su

difusión inmediata y sus efectos sobre la imagen del sancionado—, no necesariamente debe causar un daño irreparable, puesto que nuestro ordenamiento jurídico ya prevé mecanismos correctores para mitigar o reparar sus efectos.

PALABRAS CLAVE:

Publicidad de sanciones; Medidas cautelares; BOE; Perjuicio reputacional; Sanciones administrativas; Sectores regulados; Ley 10/2014; Directiva 2013/36/UE

Binding Supreme Court case law on the precautionary suspension of publication of administratively final sanctions in Spain's Official State gazette

The Third Chamber for Contentious-Administrative Proceedings of the Supreme Court has recently handed down several rulings that set cassational case law on the precautionary suspension of penalty publication, as set out in certain sectoral legislation.

The publication of penalties has generated considerable controversy in cases where the penalty has been appealed before the contentious-administrative courts and no ruling has yet been made on the merits of the case.

The Chamber explains in its recent rulings the conceptual distinction between irreversible and irreparable damage. It recognises that publication in the Official State Gazette (BOE) can be considered irreversible – due to its immediate dissemination and its effects on the image of the sanctioned party. However, it does not necessarily cause irreparable damage since the Spanish legal system already provides mechanisms to mitigate or repair its effects.

KEYWORDS:

penalty publication, interim measures, Official State Gazette (BOE), reputational damage, administrative sanctions, regulated sectors, Law 10/2014, Directive 2013/36/EU

FECHA DE RECEPCIÓN: 10-12-2025

FECHA DE ACEPTACIÓN: 13-12-2025

Vélez Fraga, Manuel; Baena Solís, Marina; Lluch Bayona, Pedro (2025). El Tribunal Supremo fija doctrina casacional en materia de suspensión cautelar de la publicación en el BOE de sanciones firmes en vía administrativa *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 69, pp. 135-143 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El pasado mes de octubre de 2025, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó varias sentencias en las que fijaba doctrina casacional en relación con la suspensión cautelar de la publicación de sanciones firmes en vía administrativa, que dispone el legislador en determinadas normas sectoriales.

La publicidad oficial de las sanciones administrativas ha sido incorporada por el legislador —comunitario y estatal— a los regímenes sancionadores que operan en diversos sectores.

En el sector bancario, a título de ejemplo, rige el artículo 115 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (“Ley 10/2014”), que impone, como regla general, la publicación de las sanciones y amonestaciones por infracciones muy graves y

graves en el *Boletín Oficial del Estado* ("BOE"), una vez firmes en vía administrativa. En términos análogos, esta técnica legislativa se reproduce en la normativa del mercado de valores y los servicios de inversión (cfr. artículo 335 de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión); en materia de prevención del blanqueo de capitales en los casos de amonestaciones públicas (cfr. artículo 61.5 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo) o en el ámbito de la auditoría de cuentas (cfr. artículo 82 de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas), entre otros.

Esta exigencia de publicidad de sanciones ha suscitado tradicionalmente controversias acerca del alcance de los perjuicios derivados de la publicación y su eventual irreversibilidad e irreparabilidad, en especial, en lo que se refiere a los daños de índole reputacional, precisamente por el carácter difuso y difícilmente cuantificable de este tipo de daño. En los últimos años, además, esa problemática se ha intensificado por, al menos, dos factores adicionales. De un lado, la reputación (y, en general, las exigencias asociadas a criterios *ESG*) ha adquirido un peso creciente en la actividad empresarial, afectando de forma cada vez más significativa a la relación con clientes, socios y supervisores, así como a la valoración del mercado. De otro, la difusión digital multiplica la accesibilidad y la persistencia de la información, de manera que la publicación oficial se incorpora con rapidez en bases de datos y motores de búsqueda en internet.

El debate no se centra tanto en discutir la legitimidad de la publicidad impuesta por el legislador como en su ejecutividad en aquellos casos en los que la sanción es firme en vía administrativa, pero ha sido impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y de la publicación pueden derivarse perjuicios relevantes para el sancionado. En este caso, confluyen intereses contrapuestos: por una parte, el interés público que la jurisprudencia ha ligado a la transparencia del sector y a la adecuada información del mercado y de terceros; por otra, el derecho del recurrente a que el proceso judicial no quede privado de su efecto útil si la publicidad despliega anticipadamente efectos especialmente gravosos, en particular sobre elementos de difícil reparación, como la reputación.

En ese marco se inserta la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en las sentencias dictadas a finales de octubre de 2025 (STS de 29 de octubre de 2025, RC 1293/2025; SSTs de 30 de octubre de 2025, RC 577/2025, RC 510/2025, RC 714/2025, RC 1874/2025 y RC 1177/2025; y SSTs de 31 de octubre de 2025, RC 747/2025, RC 599/2025, RC 670/2025 y RC 674/2025; las "Sentencias"), en las que se aborda nuevamente la suspensión cautelar de la publicación en el BOE de sanciones firmes en vía administrativa, recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Adicionalmente, estamos ante Sentencias que fijan doctrina casacional en el contexto de la actual regulación del recurso de casación contencioso-administrativo.

Para abordar el comentario de las Sentencias, puede ser relevante un breve recordatorio inicial de las líneas generales de la regulación de la tutela cautelar en el orden contencioso-administrativo.

2. Principios generales de la tutela cautelar en el proceso Contencioso-Administrativo

Tal y como proclama la exposición de motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ("LJCA"), la tutela cautelar integra el derecho a la tutela judicial efectiva y, en consecuencia, no debe entenderse como un remedio excepcional.

Esta concepción ha sido asumida, de forma constante, por el Tribunal Supremo, que tiene declarado que la adopción de medidas cautelares se inserta en la "normalidad" del proceso contencioso-administrativo (entre otros, ATSS de 9 de julio de 1999, RC 99/1998 y RC 104/1998; o STS de 22 de junio de 2004, RC 2916/2001).

En coherencia con lo anterior, el artículo 130 de la LJCA dispone que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar solo podrá acordarse cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición impugnada pueda hacer perder al recurso su finalidad legítima.

Esa "finalidad legítima" se conecta necesariamente con la exigencia de garantizar la efectividad de la sentencia, conforme al artículo 129.1 de la LJCA. Por ello, el juicio sobre si la ejecución inmediata del acto administrativo puede frustrar dicha finalidad debe realizarse ponderando, caso por caso, los intereses concurrentes (art. 130.1 de la LJCA).

En este marco, la jurisprudencia ha reiterado que la intensidad del interés público en la ejecución condiciona el umbral del perjuicio exigible para acordar la suspensión: cuando las exigencias de ejecución derivadas del interés público son tenues, bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; en cambio, cuando dichas exigencias son de gran intensidad, solo perjuicios de elevada consideración podrán justificar la suspensión de la ejecución del acto (ATS de 3 de junio de 1997, RC 1297/1991, por todos).

Proyectado este canon sobre la publicidad de las sanciones, el juicio cautelar ha de centrarse en determinar, mediante la preceptiva ponderación circunstanciada de los intereses en conflicto, si la publicación (en cuanto modalidad de ejecución anticipada) puede hacer perder al recurso su finalidad legítima, al comprometer la efectividad de una eventual sentencia estimatoria.

Como se verá a continuación, en estos supuestos el debate no se limita a constatar que la difusión pública resulta difícilmente reversible (extremo que el Tribunal Supremo no niega), sino que exige razonar si, a la vista de las circunstancias concretas del caso, dicha publicación puede vaciar de contenido el recurso por causar un perjuicio irreparable. Ese análisis debe contrastarse, además, con el interés público específico que suele invocarse en determinados sectores regulados (transparencia del mercado y frente a terceros), cuya intensidad será determinante para fijar el umbral del perjuicio exigible a efectos de acordar la medida cautelar.

3. Doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre la suspensión cautelar de la publicidad de sanciones

La Sala Tercera ha mantenido un criterio restrictivo respecto de la suspensión cautelar de la publicación oficial de sanciones en sectores especialmente regulados (*i. e.*, sanciones del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en materia de prevención del blanqueo de capitales o de la auditoría). El punto de partida no ha sido negar que la publicación pueda producir efectos reputacionales adversos, sino afirmar que la mera invocación de ese daño no basta para desplazar la regla de la ejecutividad cuando el propio ordenamiento ha querido anudar un deber de publicidad a la firmeza en vía administrativa.

La desestimación de las solicitudes de suspensión pivotaba, y sigue pivotando, sobre las siguientes ideas nucleares:

- i. La existencia de una previsión legal expresa que ordena la publicación justifica, por sí misma, un indudable interés público en su ejecución (cfr. STS de 4 de mayo de 2005 —RC 75/2005—, por todas). Ese interés público, además, no se enuncia de manera abstracta, sino que se conecta de forma directa con los fines de transparencia y tutela de terceros que caracterizan a estos sectores. Así lo expresa, entre otros, el ATS de 17 de febrero de 2010 (RC 613/2009).
- ii. La mera publicación no genera, por sí misma, un perjuicio irreversible, por cuanto un eventual fallo estimatorio (que anule la sanción) o la inclusión de una referencia que indique que la sanción impuesta es susceptible de recurso jurisdiccional removerían esos supuestos efectos irreversibles (cfr. STS de 23 de enero de 2008, RC 5560/2006).

Aunque la sentencia utiliza el concepto de *irreversibilidad*, su razonamiento también apela al atributo de la *irreparabilidad*, el cual, a juicio del Tribunal, se vería superado por mecanismos idóneos de reparación o compensación, como los referidos.

Con ocasión de las nuevas Sentencias, como veremos a continuación, y sin alterar el sentido de su doctrina previa, el Alto Tribunal matiza su jurisprudencia para hacer más explícita la distinción conceptual entre daño irreversible y daño irreparable.

- iii. Solo cabe adoptar la medida cautelar si, tras la ponderación de los intereses en conflicto, la gravedad de los perjuicios derivados de la publicación y su irreversibilidad (la cual entrañaba también su irreparabilidad) justifican que deba prevalecer el interés particular del sancionado sobre el citado interés público.

Ciertamente, aunque el Tribunal Supremo atienda a la ponderación de intereses concurrentes y el juicio cautelar se presente, necesariamente, como casuístico, la realidad es que, en la práctica, la respuesta de los tribunales ha sido habitualmente contraria a la suspensión.

4. Matices introducidos por las sentencias sobre la doctrina tradicional del Tribunal Supremo en la materia

Las Sentencias de la Sala Tercera recaídas a finales del pasado mes de octubre abordan, en concreto, la suspensión de la publicación en el BOE de sanciones firmes en vía administrativa que dispone una ley sectorial cuando dichas sanciones han sido impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El pronunciamiento que utilizaremos como referencia —por ser el primero— es el de la STS de 29 de octubre de 2025 (RC 1293/2025), que trae causa de un expediente sancionador incoado por el Banco de España, en el que se acordó la publicación de la sanción, al amparo del artículo 115 de la Ley 10/2014. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, la parte actora solicitó la suspensión cautelar de la publicación de la sanción, para lo que alegaba esencialmente el perjuicio reputacional y la consiguiente pérdida de finalidad del recurso si la difusión se producía antes del pronunciamiento judicial sobre el fondo. La Audiencia Nacional denegó la medida cautelar, al considerar, de una parte, que, sobre la base de la doctrina tradicional del Alto Tribunal, *“existe un «evidente interés público en publicitar las sanciones impuestas» con el fin de preservar y salvaguardar el principio de transparencia de la actividad bancaria, al considerar que este conocimiento es relevante para los mercados financieros y el público en general, ya que afecta a los intereses de los clientes actuales y potenciales”*; y, de otra, que las posibles consecuencias negativas derivadas de la publicación quedaban paliadas por lo dispuesto en el artículo 115.7 de la Ley 10/2014, que obliga al Banco de España a publicar de inmediato en su sitio web oficial la interposición de un recurso en vía judicial contra la sanción, así como toda información posterior relativa al resultado de dicho recurso.

Admitido el recurso de casación, el Tribunal Supremo delimitó el interés casacional en los siguientes términos: *“Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en aclarar, matizar, reforzar o, eventualmente, corregir o rectificar, la doctrina ya fijada por esta Sala, entre otras en STS de 23 de enero de 2008 (recurso de casación n.º 5560/2006), en relación con el perjuicio reputacional irreparable en el caso de que se anulase la sanción en sede contencioso administrativa, y aclarar si resulta pertinente el planteamiento de la cuestión prejudicial que solicita la actora”*.

Además del citado artículo 115 de la Ley 10/2014, el auto de admisión identificó como normas relevantes que deberían ser objeto de interpretación el artículo 68 de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (“Directiva 2013/36/UE”) (y sus considerandos 37 y 38) y el artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (“RGPD”).

A los fines que aquí interesan, en su STS de 29 de octubre de 2025, así como en las subsiguientes Sentencias, la Sala Tercera matiza su doctrina tradicional para hacer una distinción expresa entre el daño irreversible y daño irreparable y, a este respecto, aclara que *"el primero se refiere a un perjuicio fáctico que no puede eliminarse materialmente, como ocurre con una publicación ya difundida. El segundo, en cambio, alude a un daño que el ordenamiento jurídico no puede compensar ni restituir de forma adecuada"*.

Sentada la distinción anterior, en el FD séptimo de la STS de 29 de octubre de 2025, la Sala continúa admitiendo que *"la publicación de sanciones administrativas, cuando aparecen identificados los responsables, puede generar, como sostiene el auto impugnado, un perjuicio reputacional relevante. Sin embargo, este tipo de daño no siempre puede ser calificado como irreparable"*.

La Sala declara que la publicación de una sanción en el BOE *"puede considerarse irreversible —por su difusión inmediata y sus efectos sobre la imagen del sancionado— pero no necesariamente es irreparable"*. Según aquella, *"el ordenamiento jurídico ofrece mecanismos suficientes para mitigar o reparar sus consecuencias: la posibilidad de publicar la interposición del recurso y su resultado (artículo 115.7 de la Ley 10/2014), la difusión de la eventual anulación del acto sancionador (artículo 107 LJCA), o, incluso, la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos"*.

En definitiva, el Tribunal Supremo, aun cuando reconoce que la publicación de sanciones administrativas puede generar un perjuicio reputacional relevante para el sancionado, y que este puede ser considerado como daño irreversible, concluye en el caso concreto examinado en esa sentencia que no cabe afirmar su irreparabilidad, y ello en la medida en que el ordenamiento contempla mecanismos aptos para mitigar o reparar sus efectos perjudiciales sobre el sancionado, a saber:

- i. la publicación de la interposición del recurso y su resultado (art. 115.7 Ley 10/2014);
- ii. la difusión de la eventual anulación del acto sancionador (art. 107 LJCA); y en su caso,
- iii. la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos.

A nuestro juicio, tal y como está definida la doctrina casacional de estas Sentencias, debe entenderse que el Tribunal Supremo no afirma, con vocación de generalidad, que el daño producido por la publicación de una sanción administrativa sea, siempre y en todo caso, reparable. Como hemos visto, la tesis del Tribunal Supremo consiste en que el daño, aunque sea siempre irreversible, necesita un *plus* para acceder al otorgamiento de una medida cautelar. Ese *plus* es la nota de irreparabilidad que no puede predicarse genéricamente del mero hecho de que la publicación tenga lugar. Es decir, como resulta habitual en el ámbito de las medidas cautelares, el examen de la irreparabilidad habrá de ser casuístico, sin que pueda excluirse en términos maximalistas la suspensión de la publicación de la sanción. Dependerá de las circunstancias de cada caso concreto.

5. Sobre la conformidad del artículo 115.5 de la Ley 10/2014 con el artículo 68 de la Directiva 2013/36/UE

El Tribunal Supremo examina la conformidad del artículo 115 de la Ley 10/2014 con el artículo 68 de la Directiva 2013/36/UE (y sus considerandos 37 y 38) y con el artículo 5.1.c) del RGPD. En este foro, simplemente, hacemos alusión al pronunciamiento que examina la conformidad con el artículo 68 de la Directiva 2013/36/UE, por cuanto redunda en una de las ideas anteriores.

La cuestión que dirime el Tribunal Supremo en STS de 29 de octubre de 2025 es la siguiente.

El artículo 68 de la Directiva 2013/36/UE impone a las autoridades competentes la obligación de publicar en su sitio web oficial, al menos, las sanciones administrativas no recurribles, con identificación del infractor y mención del tipo y naturaleza de la infracción. Cuando las sanciones sean recurridas, el propio precepto exige que la publicación incluya información sobre el estado y el resultado del recurso.

El artículo 115 de la Ley 10/2014 incorpora al ordenamiento español las exigencias de la norma comunitaria, si bien prevé una doble publicación: en la página web del Banco de España (apartado 7) y, adicionalmente, en el BOE (apartado 5). Esta duplicidad, dicho sea de paso, ha sido validada por el Tribunal Supremo también con ocasión de las Sentencias.

La cuestión en la que profundiza más el Tribunal Supremo, en cuanto a la norma comunitaria, es que, a diferencia de lo que prevé el apartado 7 del artículo 115 para la publicación de sanciones en la web del Banco de España —respecto de las cuales se impone expresamente el deber de hacer constar la efectiva interposición de un recurso frente a la sanción y de proporcionar toda información posterior relativa al resultado de ese recurso—, nada de esto dispone el apartado 5 para las publicaciones en el BOE.

Así pues, para armonizar el artículo 115.5 de la Ley 10/2014 con la finalidad de la Directiva, la Sala declara que este precepto debe interpretarse en el sentido de que, cuando la sanción haya sido impugnada, la publicación en el BOE ha de incorporar expresamente la indicación de que la sanción no es firme judicialmente por encontrarse pendiente de resolución el recurso interpuesto.

6. Reflexión

La doctrina fijada en octubre de 2025 por el Tribunal Supremo consolida la idea de que la publicación de las sanciones administrativas durante la pendencia del proceso contencioso-administrativo, aun pudiendo ocasionar un perjuicio reputacional irreversible, requiere de algo más que el mero hecho de la publicidad para justificar una medida cautelar.

Ese algo más consiste en la nota de irreparabilidad del daño, que será necesario examinar según las circunstancias de cada caso concreto. Es decir, la suspensión cautelar de la publicación de una sanción no puede descansar, tan solo, en la constatación evidente de que la información, una vez difundida, no puede borrarse o eliminarse en cuanto a su conocimiento por el público en general. La suspensión cautelar habrá de justificarse, en cada caso, en la concurrencia de circunstancias singulares que permitan afirmar que nos encontramos ante daños irreparables, que el ordenamiento no puede paliar de manera adecuada.