

## **La ineficacia del sistema de ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo: reflexiones a raíz de la legislación, la jurisprudencia. La realidad cotidiana: ejemplos prácticos de modelos de “inejecución” de sentencias**

[12/01/2016](#) - [Estudios y Comentarios](#)

**Nuestro sistema contencioso-administrativo es tan defectuoso cuando se trata de cumplir lo dispuesto en una sentencia que la Administración puede demorar la ejecución o incluso evitar llevarla a cabo. El presente trabajo intenta explicar las razones por las que el proceso ejecutivo es tan ineficaz y exponer varios casos reales que ilustren tal fracaso.**

***Jorge Pérez Alonso es abogado***

***El artículo se publicó en el número 40 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, 2015)***

*sin una total y plenaria resolución de este gran tema de la justicia administrativa el Estado de Derecho es literalmente nada*

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA(1)

*La tutela jurisdiccional no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. La pretensión no quedará satisfecha con la sentencia que declare si está o no fundada, sino cuando lo mandado en la sentencia sea cumplido*

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ(2)

En un breve y lúcido ensayo que databa nada más y nada menos que del año 1977, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, discípulo del autor cuya cita abre las presentes reflexiones, manifestaba que “*La eficacia real del control jurisdiccional del poder público depende hoy básicamente de tres tipos de cuestiones: la duración de los procesos correspondientes, su coste y la ejecución de las decisiones que ponen fin a los mismos*(3)”. En efecto, una vez que la reforma operada en 1956 había procedido a situar definitivamente el contencioso-administrativo en el seno del poder judicial y no en el de la Administración, como hasta entonces venía ocurriendo, los problemas a resolver se centraban en los tres aspectos apuntados. Es altamente significativo que en las casi cuatro décadas transcurridas desde que el profesor Fernández Rodríguez redactara el párrafo transcrito, la situación no es que se haya estancado, sino que ha ido claramente a peor desde la perspectiva del ciudadano. No son objeto del presente estudio ni la duración de los procesos ni el coste. La primera de las cuestiones, porque el estado de colapso en que se encuentra el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es claro y evidente para cualquiera que tenga ojos y oídos (4), y tal circunstancia en no pocas ocasiones es decisiva para que el ciudadano opte por no ejercer su legítimo derecho a la tutela judicial efectiva(5). El segundo, el coste económico del proceso, la solución ofrecida por el legislador ha sido precisamente el incremento de costes a cargar sobre el ciudadano, en una mixtura de efecto disuasorio y medida recaudatoria: la nefasta Ley 10/2012 de 20 de noviembre por el que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia (teóricamente con el objetivo de

financiar el sistema de Justicia Gratuita, pero que el propio Ministerio de Justicia ha reconocido que es falso que el dinero recaudado con las tasas se haya destinado a tal fin(6)) norma que el propio legislador ha modificado en un par de ocasiones, y es significativo que en ambas por la misma vía: Real Decreto-Ley 3/2013 de 23 de febrero (que hace unos retoques puntuales y poco menos que simbólicos) y, sobre todo, el Real Decreto-Ley 1/2015 de 27 de febrero, esta última de más calado al establecer que las personas físicas están exentas subjetivamente de dicho tributo(7). Sin embargo, quizá la medida disuasoria más poderosa haya venido con la reforma que del artículo 139.1 de la Ley 29/1998 efectuada por la Ley 37/2011, que introdujo el criterio del vencimiento objetivo en el contencioso(8), haciendo con ello que el particular, en el caso que decida optar por interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo, se arriesgue a abonar nuevamente a la Administración cantidades en concepto de costas en caso de ser desestimada la pretensión(9). Pese a todo lo anteriormente expuesto, incluso aunque el particular se haya arriesgado a abonar una tasa (en el caso de las personas jurídicas) y haya logrado superar los obstáculos y obtener una sentencia estimatoria, se encontrará a partir de entonces con un auténtico *via crucis* que nos introduce de lleno en el tercero de los problemas, y en concreto el que será objeto del presente estudio: el de la ejecución de la sentencia.

Sólo haciendo gala de una generosidad o un esfuerzo imaginativo sin límites puede hablarse de ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo, sobre todo si se compara la extensa y detallada regulación contenida en la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil con los escuetos, rácanos y muy deficientes diez artículos que la Ley 29/1998 de 13 de julio dice dedicar a la materia. No en vano en el ámbito contencioso-administrativo la situación tiene un comienzo escasamente prometedor: ya de mano se degrada el proceso ejecutivo a un simple *“incidente de ejecución de sentencias”*; los privilegios que *de iure* y *de facto* se otorgan a la Administración sobre la base de un presunto interés público (término éste que poco a poco se está convirtiendo en una especie bálsamo de Fierabrás con que se recubre la Administración ante cualquier tipo de actuación) exceden con creces de lo tolerable y en muchas ocasiones el llevar a efecto el fallo de una sentencia parece transmutarse en un duelo entre Administración y órgano judicial con el único objeto de dilucidar cuál de ambos se parece más al Santo Job, utilizando al ciudadano como una especie de pelota de tenis. A los enormes privilegios que la Ley 29/1998 reconoce a la Administración (algunos de ellos absolutamente anacrónicos en pleno siglo XXI y sólo explicables tanto por pura inercia histórica como por la resistencia numantina a todo cambio) se acumulan los que en ocasiones les conceden los Tribunales; y para colmo, no podía faltar la inestimable aportación del Tribunal Constitucional con una reciente declaración que, de no ser rectificadora, puede convertir las ejecuciones en general en burlas siniestras para el ciudadano. La situación existente y las causas de la misma las ha expuesto lúcida y magistralmente José Eugenio Soriano García en unas breves líneas donde con trazo maestro describe en toda su crudeza la situación y las raíces de la misma: *“Pese a la evolución de la interesante jurisprudencia constitucional y aún de la propia legislación –tanto directamente aplicable como la que indirectamente sostiene los privilegios de la Administración pública– siguen sin ejecutarse multitud de Sentencias. El caso sigue siendo especialmente grave en Urbanismo y Medio Ambiente, donde si existen intereses colectivos, las sentencias simplemente no se ejecutan, pese a las advertencias que una ilusionada doctrina venía haciendo y las soluciones que se han querido ofrecer [] Al final de todo, incluso cuando corresponde al mismo Tribunal que sentenció, la ejecución correspondiente, existe un fuerte prejuicio y alguna distancia, mezcla de desgana y fastidio, en el Juez para llevar a cabo la debida y completa ejecución de las sentencias, considerando generalmente como real y efectiva muestra de su quehacer el simple dictado de la Sentencia declarada, que contempla como la gran obra que realiza, siendo apenas escombros lo que queda por llevar a cabo, esto es, ejecutar lo y ha declarado. Pero, exactamente, el administrado no pretende una declaración a enmarcar ni una resolución que adorar como culmen de su satisfacción procesal y realización de la Justicia. Ahora bien, el administrado, cuando tiene el ánimo de pleitear contra la Administración con todos los inconvenientes que reporta (salvo algunos abusos bien detectados ya) lo que pretende es que se lleve a efecto puro y debido el contenido declarado en la resolución judicial, que es lo que necesita para satisfacer su derecho o su interés legítimo”*(10). En efecto, la normativa existente se basa en la falsa presunción de que la Administración cumplirá voluntariamente la sentencia y que, en caso de no hacerlo, una simple admonición del juez quebraría esa resistencia, igual que en tiempos pasados un niño o un adolescente se inclinarían sumisos ante la reprimenda de sus mayores. Así lo entiende el magistrado Eduardo Paricio Rallo en el interesantísimo trabajo significativamente titulado *La insolvencia de la Administración. Ejecución judicial de deudas públicas* donde analiza por vía de contraste las ejecuciones contenciosas con las civiles, indicando a este respecto que: *“Esta diferencia de planteamientos pone en evidencia que la Ley jurisdiccional no está pensada para situaciones complejas. Parece que la idea de la que parte es que la ejecución de la sentencia por la Administración no plantea*

*problemas, a lo sumo una cierta resistencia pasiva que puede ser vencida con una ligera presión ejecutiva”* (11), aunque comprobaremos ulteriormente que esa premisa es equivocada y, por tanto, la construcción basada en una premisa errónea necesariamente ha de estar lastrada por dicho error, agravada por el hecho de que nuestro país no admite jurídicamente la declaración de insolvencia de entes menores, como sí ocurre en otros sistemas(12). Quizá todo se deba que en el fondo pervive en el siglo XXI la misma prevención que los padres de la patria tenían en el siglo XIX respecto a la ejecución de sentencias y que les llevó a arbitrar entonces ciertas “*vías de escape*” que, como veremos, persisten en la actualidad.

El presente trabajo se estructura o divide dos partes claramente diferenciadas. En la primera se pretende ofrecer al lector una visión general del sistema de ejecución de sentencias, ofreciendo los indispensables antecedentes históricos que explican en no pocas ocasiones la pervivencia de algunos institutos que en puridad debieran haber sido ya superados, así como el tratamiento que la ejecución de sentencias ha recibido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la segunda parte se desciende de la teoría jurídica pura al caso concreto, pretendiendo analizar a través de varios casos reales una ejemplificación del funcionamiento real del sistema.

## **I. EL SISTEMA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

La regulación actual de la ejecución de sentencias en el ámbito contencioso-administrativo es en gran parte tributaria de los orígenes del sistema en el siglo XIX, y en puridad en lo que a la vertiente ejecutiva se refiere, es firme convencimiento del autor de estas líneas que la regulación actual es más propia de dicho siglo que del XXI. Y no se culpe exclusivamente de la actual situación al legislador, sino a los propios órganos jurisdiccionales, quienes en este aspecto como en tantos otros, por utilizar una expresión del profesor González Pérez, “*no se han caracterizado ni por su originalidad, ni por su audacia*(13).” dado que, según dicho autor, refiriéndose específicamente al tema de la ejecución de sentencias “*los Tribunales contencioso-administrativos, como en tantas otras ocasiones, no aprovecharon la importantísima innovación legislativa y continuaron actuando –y continuaron actuando hasta la Constitución de 1978- como si carecieran de potestades de ejecución frente a las Entidades públicas*”(14). Los enormes e injustificados privilegios de los que goza la Administración en materia de ejecución de sentencias (fundamentalmente los plazos voluntarios de cumplimiento, la inaplicación del despacho automático de ejecución y la exención de la imposición de costas en esta fase) tienen su razón de ser más en la inercia histórica y en la aceptación ciega y acrítica de la misma por los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo que en la regulación legal, que admite perfectamente una interpretación más acorde con los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Veámoslo.

### **1. La ejecución de sentencias condenatorias al abono de cantidad líquida hasta la Ley 29/1998**

#### *A. Hasta la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

Cuando en el Congreso de los Diputados se debatió en el año 1888 el proyecto de ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa que finalmente se convertiría en Ley de 13 de septiembre de 1888 (conocida como Ley Santamaría Paredes) se introdujo en el articulado del texto legal una serie de medidas destinadas a fortalecer al ejecutivo para supuestos de eventuales sentencias estimatorias y, por tanto, contrarias a los intereses del poder, medidas que, en la práctica, podían suponer incluso la no ejecución del fallo. Nada mejor en este aspecto que ceder la palabra al maestro Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: “*se articularon aún una serie de precauciones o “válvulas de seguridad” para “hacer inofensiva” una jurisdicción operando contra el Ejecutivo. Esas expresiones entrecomilladas se oyeron sin recato en el debate ante las Cámaras de la Ley Santamaría, y pronunciadas por hombres cualquier cosa menos ingenuos (Cánovas, Colmeiro, Conde de Torrealanz), y sobre ellas se montaron mecanismos en cadena para esterilizar las ejecutorias judiciales: reserva plena de la ejecución de las Sentencias a las Administraciones demandadas; posibilidad para el consejo de Ministros de declarar su inejecución por causas virtualmente abiertas y aun, además, la posibilidad de un recurso extraordinario de revisión abierto al fiscal cuando entendiéndose que una sentencia firme se hubiese dictado con incompetencia; inembargabilidad total de caudales públicos, etc*”(15).

¿Cómo se articularon jurídicamente en el texto legal tales privilegios? En la ya citada Ley de 13 de septiembre de 1888 (publicada en la Gaceta de Madrid del viernes 14 de septiembre, bajo un gabinete liberal

presidido por don Práxedes Mateo Sagasta), el Capítulo V del Título III, que comprende los artículos 83 a 87, lleva por rúbrica “*Ejecución de las sentencias*”. Dichos preceptos, en síntesis, estipulaban lo siguiente:

- Comunicación de la sentencia por medio de testimonio y en el plazo de diez días al órgano competente a fin de que éste la llevase a puro y debido efecto (artículo 83).

- Obligación del órgano competente de acusar recibo de la sentencia en el plazo de tres días y dar cuenta de su cumplimiento en el plazo de un mes (el subrayado es nuestro), pudiendo la Administración en casos de interés público suspender la ejecución, suspensión que debería ser comunicada al Tribunal junto con los motivos que la justificasen. En estos casos, “...*el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento*” (artículo 84).

- En el caso de condena al pago de cantidad líquida, la Administración “*deberá acordarlo y verificarlo en la forma y dentro de los límites que permitan los presupuestos y determinen la disposiciones legales referentes al pago de las obligaciones y deudas del Estado, de la Provincia y del Municipio. Para los casos en que fuese necesario un presupuesto extraordinario, se presentará éste para la aprobación de las Cortes o de la Corporación o Autoridad respectiva dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia. Si las Cortes no estuvieren reunidas, deberá presentarse dentro del primer mes de la reunión más próxima*” (artículo 85)

- La inejecución de sentencias sería causa de responsabilidad civil y criminal (artículo 86).

Téngase en cuenta que nos encontramos a finales del siglo XIX, y que si bien los pleitos que llegan a los Tribunales contencioso-administrativos no alcanzan ni de lejos el volumen de hoy, tampoco los medios con que contaba la Administración, tanto materiales como humanos, eran comparables a los existentes en la actualidad. Y nótese que el plazo que se fijaba por la ley para ejecutar las sentencias (exceptuando los casos de suspensión) era de un mes. No obstante, apenas transcurrido un lustro la Gaceta del 2 de julio de 1894 publica la Ley Reformada sobre el ejercicio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, auspiciada por un gobierno liberal nuevamente presidido por Sagasta. En ella se introducen varias novedades a destacar en lo referente a la ejecución de sentencias:

- En el artículo 84 se introducen dos excepciones al plazo general de un mes concedido para la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas (plazo que continúa operando como norma general): que por justa causa expuesta al Tribunal no fuese posible hacerlo o que, por la naturaleza del fallo, no fuese posible la ejecución en los plazos indicados, si bien en estos casos es necesario no sólo poner en conocimiento del Tribunal tal circunstancia, sino de las concretas medidas adoptadas para verificarlo

- Se detalla y precisa más el supuesto de suspensión y ejecución, con una alteración aparentemente insignificante. Si en la redacción inicial de la ley la indemnización por daños y perjuicios era automática (“*el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento*”) en la nueva redacción dada al precepto legal queda al libre arbitrio del órgano enjuiciador (“*El Tribunal, a instancia de parte, podrá acordar en su vista la indemnización que deba satisfacerse al particular por el aplazamiento, si procediese*”) y ello siempre y cuando la parte ejecutante lo solicitara.

Llegados al año 1904, ya declarada la mayoría de edad del rey Alfonso XIII y con el conservador don Antonio Maura Montaner como Presidente del Consejo de Ministros, se publica en la Gaceta de Madrid del día 10 de mayo la “*Ley Sancionada por S.M. organizando el Consejo de Estado y creando en el Tribunal Supremo una Sala que se llamará de lo Contencioso-Administrativo*”. Dicha norma, en sus artículos adicionales, da una nueva redacción al artículo 84 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 22 de junio de 1894, que aumenta notablemente su extensión. Como novedades a destacar se encuentran las siguientes:

- Se aumenta el plazo para ejecutar las sentencias a dos meses (el subrayado es nuestro), dentro de los cuales la Administración necesariamente deberá acordar bien la ejecución del fallo, ya sea total o parcial, o bien la suspensión o inejecución del mismo, debiendo comunicar en dicho plazo de dos meses al Tribunal la decisión adoptada.

- Se limitan las causas de suspensión o inejecución del fallo, que se reducen a: 1) peligro de trastorno grave del orden público; 2) temor fundado de guerra con otra potencia si hubiere de cumplirse la sentencia; 3)

Quebranto en la integridad del territorio nacional; 4) detrimento grave de la hacienda.

- En los casos de suspensión o inejecución del fallo, se establece un trámite procesal, que se ventilaría por el cauce establecido para los incidentes, y en virtud del cual la Sala de lo Contencioso-Administrativo “señalará la indemnización que deba satisfacer al interesado por el aplazamiento”.

- Se establece legalmente que *“No podrá suspenderse ni declararse inejecutables las sentencias por causas de imposibilidad material o legal de ejecutarlas, y si estos casos se presentares, serán sometidos por el Ministro o Autoridad administrativa por medio del Fiscal al Tribunal respectivo, dentro del plazo aludido de dos meses, a fin de que con audiencia de las partes, y en trámite de ejecución de sentencia, se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo, bien mandando se ejecute con remoción de las dificultades que se presente, bien resolviendo si son irreductibles la indemnización que por ella haya de abonarse al que hubiese obtenido el fallo”*

- Para el caso de que en el plazo de dos meses *“contados desde que reciba la Administración la copia de la sentencia”* no se hubiese pronunciado la Administración sobre la opción a ejercitar (ejecutar el fallo, suspender el mismo o declarar la sentencia inejecutable) sin perjuicio de la responsabilidad a que diera lugar se ejecutarían las sentencias en la forma y términos consignados en el fallo.

- Se introduce un trámite en el caso de inactividad administrativa en la ejecución. El último párrafo del artículo 84 quedaba redactado de la siguiente manera: *“El Tribunal sentenciador, mientras no conste en los autos la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones señaladas en sus casos respectivos, adoptará, a instancia de las partes interesadas, cuantas medidas y providencias sean adecuadas para promoverla y activarlas [sic]. Si transcurriesen seis meses desde la fecha de la sentencia sin que el fallo se hubiese ejecutado, o desde la en que está fijada la indemnización o proveída la conducente, sin que se haya hecho efectivo, el mismo Tribunal, directamente, a instancia de la parte litigante, dará cuenta a las Cortes, con copia certificada, de los antecedentes necesarios que señale el Tribunal con audiencia de las partes, a fin de que se exijan las responsabilidades consiguientes a la desobediencia de las resoluciones del Tribunal.”*

Como puede verse, la evolución normativa sigue una doble vía: por un lado, aumentar el plazo otorgado a la Administración para cumplir voluntariamente las sentencias; por otro, sin llegar a la supresión total de las causas que permitían a la Administración no ejecutar el fallo, restringir al mínimo las causas de inejecución regulando específicamente los supuestos en los que puede acudir a las mismas, regulando dichos supuestos de tal manera que no pudiesen caber dudas interpretativas

Pues bien, esta situación (Ley de 1888 reformada en 1894 y en 1904) es la existente cuando a mediados de los años cincuenta se inicia la reforma administrativa, uno de cuyos puntales básicos va a ser precisamente la articulación de un contencioso-administrativo plenamente judicializado.

*B. La ejecución de sentencias en la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

El Capítulo III del título IV de la Ley de 27 de diciembre de 1956 (que abarcaba los artículos 103 a 112) regulaba la *“Ejecución de sentencias”*. El Preámbulo de dicha norma, en su apartado V.5 explicaba que *“se tiende a aumentar las garantías del administrado en dos direcciones: Por un lado, limitando las causas de suspensión e inejecución a las que tradicionalmente se habían mantenido en nuestra legislación al suprimir la quinta causa que introdujera la Ley de 18 de marzo de 1944; por otro, reforzando las medidas indirectas que el Ordenamiento jurídico pone en manos del que ha obtenido una sentencia favorable, a fin de lograr la plena efectividad de lo dispuesto en el fallo”*. De todas formas, si uno tiene la curiosidad de asomarse a los escasos preceptos que la ley dedica al tema, comprobará que los mismos en modo alguno contemplan un proceso ejecutivo propiamente dicho, sino las especialidades o privilegios de los que goza la Administración en lo referente al cumplimiento de sentencias dictadas por los órganos del orden contencioso-administrativo. Veamos cuales son las líneas más relevantes del sistema:

- Se mantiene el plazo de cumplimiento de las sentencias en dos meses tanto para sentencias condenatorias en general como para las de condena al pago de cantidad líquida (artículos 105.1 y 108.1). Si bien con una peculiaridad: el plazo de dos meses no se inicia desde la fecha de firmeza de la sentencia, sino desde la

“comunicación de la firmeza” que el órgano judicial debería llevar a cabo en el plazo de diez días (artículo 104); con ello se ganaban unos días más, que en la práctica se acabaron convirtiendo en semanas, cuando incluso más de un mes.

- La Administración podría acordar en dicho plazo la suspensión del cumplimiento total o parcial o la inexecución del fallo. En cuanto a las causas de suspensión, el artículo 105.2 mantiene hasta en la dicción literal las causas existentes en la legislación decimonónica (“*peligro de trastorno grave del orden público, temor fundado de guerra con otra potencia si hubiera de cumplirse la sentencia, quebranto de la integridad del territorio nacional, detrimento grave de la Hacienda pública*”). En caso de condena al abono de cantidad líquida no podría en ningún caso declararse la inexecución, pero sí (por acuerdo del Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado) fijar la modalidad de pago para que dé cumplimiento al fallo en la forma menos gravosa para el Tesoro público, poniéndolo en conocimiento del Tribunal para que, oídas las partes, se resolviese sobre el modo de ejecutar la sentencia (artículo 105.3).

- Se consideraba como caso de responsabilidad civil y criminal la infracción de lo preceptuado en los artículos anteriores acerca de la ejecución de sentencias, entendiéndose como desobediencia punible (artículo 109).

- El Tribunal, mientras no constase en autos totalmente ejecutada la sentencia, previa audiencia de las partes adoptaría las medidas necesarias para promoverla y activarla (artículo 110.1); de igual forma, podría adoptar directamente las medidas necesarias con audiencia de partes si transcurridos seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia por la autoridad administrativa sin que se hubiese ejecutado o satisfecho (artículo 110.3).

- Se establecía la obligación de que al principio de cada año judicial se publicase en el BOE relación expresiva del cumplimiento que el año anterior hubieren tenido las sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa consignando, en cuanto a las que no se hubieren ejecutado, la razón o motivo de ello (artículo 112).

### C. Los preceptos constitucionales en materia de ejecución de sentencias

La Constitución española de 1978 contiene tres preceptos fundamentales que afectan al ámbito de ejecución de sentencias en general. Por una parte, el artículo 24.1 establece que “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión*”, precepto importantísimo porque como veremos el Tribunal Constitucional engloba en el mismo el derecho a la ejecución de sentencias. Por su parte, ya dentro del Título VI, el propiamente dedicado al poder judicial, nos encontramos con que el artículo 117.3 establece que “*El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan*”. El artículo 118 de la Constitución establece que “*Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.*” En otras palabras, que dicho precepto establece no sólo la obligación de cumplimiento de las resoluciones judiciales sino que incluso se impone la obligación de colaborar en la ejecución de las mismas.

## **2. Evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la ejecución de sentencias en el ámbito contencioso con especial referencia al doble freno y marcha atrás (años 90 y febrero de 2014)**

En un lúcido e interesantísimo trabajo de Jorge Rodríguez-Zapata, se describe la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la materia distinguiendo en la misma hasta tres etapas distintas “*cuyo punto de inflexión podemos encontrar en los años 1987-1988*”(16). Esas etapas serían fundamentalmente las siguientes:

1. Primera etapa: englobar la ejecución de sentencias en el derecho a la tutela judicial efectiva. Según Rodríguez-Zapata “*el Tribunal Constitucional ha tenido el mérito de unir, desde sus primeras sentencias, la significación institucional de todos estos preceptos constitucionales [se refiere a los artículos 24, 117 y 118] –ubicados, como acabo de subrayar, en lugares muy distantes de la Constitución- al declarar que la*

*ejecución de resoluciones judiciales es una manifestación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizada en el artículo 24.1 de la Constitución*”(17). En este sentido, quizá la más significativa sea la **Sentencia 67/1984 de 7 de junio de la Sala Primera del Tribunal Constitucional**, que no sólo vincula la ejecución de sentencias en el derecho a la tutela judicial efectiva, ligando la efectividad del mismo a la propia existencia del Estado de Derecho(18), sino que establece la obligación de los Tribunales el hacer ejecutar lo juzgado sin dilaciones indebidas.

2. Segunda etapa: control de las sentencias por el propio Tribunal Constitucional. En este momento el Tribunal Constitucional intensifica el control *“mucho más penetrante e incisivo sobre la labor ejercida por los órganos propiamente jurisdiccionales”*(19). Ejemplo de ello es la **Sentencia 167/1987 de 28 de octubre de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional**, dando un paso más al reconocer en su fundamento jurídico segundo que, aun no siendo la competencia del Tribunal el precisar las medidas concretas que exige la ejecución del fallo, *“sí le corresponde, en cambio, corregir y reparar las eventuales lesiones del derecho a la tutela judicial que tengan su origen en la pasividad o el desfallecimiento de los órganos judiciales para adoptar las medidas necesarias que aseguren el cumplimiento de sus propios fallos”*, y ello por la razón fundamental de que es *“aquí, en los incumplimientos administrativos disimulados o indirectos, donde se ocultan los mayores riesgos tanto para el sistema jurídico en general como para los derechos de los particulares”*.

3. Tercera etapa: equilibrio entre ambas posturas. Quizá el Tribunal, consciente de que el decidido avance experimentado por su jurisprudencia en la anterior etapa le hubiera llevado demasiado lejos, decidió por primera vez dar lo que, utilizando el título de una célebre comedia de Enrique Jardiel Poncela, podemos calificar de freno y marcha atrás. Sin dejar de vincular el derecho a la ejecución de sentencias a la tutela judicial efectiva (así, por ejemplo, el fundamento jurídico segundo de la **Sentencia 219/1994 de 18 de julio de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional**, que resume la doctrina pacífica al respecto en la materia), y sin dejar de recabar para sí la posibilidad de control en última instancia, sí que limita notablemente su ámbito objetivo de actuación, pudiendo únicamente tomar en sus manos el asunto cuando las interpretaciones de los órganos judiciales fuesen arbitrarias, incongruentes o irracionales. Esa tercera vía es la que se mantiene prácticamente inalterada y un buen resumen de la misma lo ofrece el fundamento jurídico tercero de la **Sentencia 211/2013 de 16 de diciembre de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional** ofrece un resumen de la misma:

Este Tribunal tiene declarado que “el derecho a la ejecución de Sentencias forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que, en caso contrario, las decisiones judiciales y los derechos que en ellas se reconocen no serían más que meras declaraciones de intenciones y, por tanto, no estaría garantizada la efectividad de la tutela judicial. No obstante hemos advertido que el alcance de las posibilidades de control por parte de este Tribunal del cumplimiento de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado no es ilimitado, pues es también doctrina constitucional consolidada que la interpretación del sentido del fallo de las resoluciones judiciales es una función estrictamente jurisdiccional que, como tal, corresponde en exclusiva a los órganos judiciales. Por esta razón el control que este Tribunal puede ejercer sobre el modo en que los Jueces y Tribunales ejercen esta potestad se limita a comprobar si esas decisiones se adoptan de forma razonablemente coherente con el contenido de la resolución que se ejecuta. De ahí que sólo en los casos en los que estas resoluciones sean incongruentes, arbitrarias, irrazonables o incurran en error patente podrán considerarse lesivas del derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, el derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos impide que en fase de ejecución los órganos judiciales lleven a cabo interpretaciones de los fallos que, por alterarlos o apartarse de ellos, incurran en arbitrariedad, incongruencia, irrazonabilidad o error. Y ello incluso aunque la variación o revisión de la resolución que debe ser ejecutada se produzca en supuestos en los que los órganos judiciales ejecutantes entendieren con posterioridad que la decisión adoptada no se ajusta a la legalidad, pues constituye una manifestación tanto del principio de seguridad jurídica como del derecho a la tutela judicial efectiva que las resoluciones judiciales firmes no pueden ser modificadas al margen de los supuestos y cauces taxativamente establecidos en la Ley. Esta regla general encuentra, no obstante, una excepción, pues ni la seguridad jurídica ni la efectividad de la tutela judicial alcanzan a integrar un supuesto derecho a beneficiarse de simples errores materiales o de evidentes omisiones en la redacción o transcripción de la Sentencia que puedan deducirse, con toda certeza, del propio texto de la misma ... (SSTC 116/2003, de 16 de junio, FJ 3 ; 207/2003, de 1 de diciembre, FJ 2 ; 49/2004, de 30 de marzo, FJ 2 ; 190/2004, de 2 de noviembre, FJ 3 ; 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6 ).” (STC 115/2005, de 9 de mayo, y más recientemente, STC 11/2008, de 21 de enero, FJ 5 ,

entre otras).

Pues bien, tal era la situación cuando el máximo intérprete de la Constitución efectúa en febrero del año 2014 un nuevo freno y marcha atrás, con la diferencia de que en esta ocasión dicho organismo quizá no fue consciente de lo pernicioso que puede llegar a ser la doctrina vertida en una frase aparentemente inocua pero de gran trascendencia práctica. Este pronunciamiento tiene lugar cuando llega por tercera vez al alto organismo un asunto relativo al vergonzoso *affaire* protagonizado por la villa asturiana de Cudillero a la hora de elegir alcalde tras la dimisión de Francisco González al haber sido elegido éste diputado a la Junta General del Principado (cargo este último del que, por cierto, hubo de dimitir tras haber sido objeto de una imputación penal). Hasta en dos ocasiones el Tribunal Constitucional declaró contrario al texto fundamental la elección de Alcalde de la villa pixueta (**Sentencias 125/2013 de 23 de mayo** y **147/2013 de 6 de agosto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional**), en ambos casos conociendo por vía de recurso de amparo las respectivas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias. Cuando el asunto llega por tercera vez al Tribunal Constitucional en menos de un año lo hace de forma diferente, ya que en esta ocasión el recurso de amparo se interpone no frente a una sentencia, sino frente al Auto de 24 de enero de 2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que, al resolver precisamente un incidente de ejecución de sentencia, da por correctamente ejecutada la última resolución de dicho órgano judicial. El Auto de la Sala no deja de tener su miga, dado que, pese a reconocer de forma explícita e indubitada que la Administración no había, en puridad, ejecutado la sentencia conforme disponía el fallo, sin embargo avala la solución adoptada con el sorprendente argumento de que, a la vista de la situación existente en el consistorio, la correcta ejecución acorde al fallo “*no conduciría a ninguna solución práctica*” (sic). Pues bien, el fundamento jurídico tercero del **Auto 53/2014 de 24 de febrero de la Sala Primera del Tribunal Constitucional**, al enfrentarse al enjuiciamiento de la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, parece acoger la doctrina que ha mantenido inalterada desde los años noventa(20), pero al cabo de unas líneas desliza un aserto que constituye una auténtica bomba de relojería ubicada en los cimientos del propio sistema de ejecución de sentencias, susceptible de acarrear consecuencias inesperadas de prevalecer una interpretación literal de la misma, dado que en tal caso podría dinamitar en el orden contencioso la ya escasa esperanza de llevar a efecto los pronunciamientos condenatorios frente a las Administraciones. En efecto, dice el Tribunal Constitucional: “*Es más, debe tenerse en cuenta que el proceso de ejecución no es un procedimiento de aplicación mecánica del fallo; es un proceso en sentido estricto que sirve para adaptar ese fallo a las circunstancias que la Sentencia no pudo tomar en consideración (por acaecer después de que se dictase el acto administrativo enjuiciado o de la propia Sentencia)*”. Teniendo en cuenta que para el ciudadano medio la ejecución de sentencias contenciosas es equiparable a un campo de minas, la anterior afirmación puede constituir en manos de las Administraciones públicas una auténtica espoleta que literalmente, volatilice los intereses de los ciudadanos beneficiarios de una sentencia favorable.

### **3. El sistema de ejecución de sentencias de la Ley 29/1998**

La Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa vino a sustituir a la benemérita Ley de 27 de diciembre de 1956, que fue objeto de una elogiosa oración fúnebre efectuada en la propia Exposición de Motivos del nuevo texto legal. Sin embargo, la regulación material contenida en la Ley 29/1998 sigue prácticamente el mismo esquema en la materia que su antecesora, pues las novedades se limitan a meros retoques, manteniendo incólumes los pilares básicos en los que se sustentaba el sistema general heredado. Baste un ejemplo práctico que demuestra el hecho de que la idea de un auténtico proceso ejecutivo viene a ser una especie de anatema. Una de las teóricas novedades de la nueva ley es el establecer como objeto de recurso la tradicionalmente denominada “*inactividad de la Administración*”, que el artículo 29 del texto legal concreta en la obligación (en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de acto, contrato o convenio administrativo- de realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas o en caso de inejecución de actos firmes). Pues bien, si nos atenemos a la dogmática administrativa, el acto administrativo goza de presunción de legalidad y de ejecutividad, características estas que, por mucho que pueda extrañar, no operan únicamente frente al ciudadano, sino también frente a la Administración. Por tanto, la lógica impele a que en caso de que la Administración no ejecute un acto firme o no realice una prestación a la que viene obligado, dado que el ciudadano carece de la facultad de autotutela, recabe el auxilio judicial mediante el correspondiente proceso, en el cual, y dado que el acto administrativo constituiría un auténtico título ejecutivo al no discutirse su contenido material, lo lógico sería acudir directamente a un proceso de ejecución de títulos judiciales,



incluyendo en este sentido a los actos administrativos firmes entre los títulos que lleven aparejada ejecución de forma análoga al artículo 517 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil. Pues no señor, lo que hace la Ley 29/1998 es de forma inaudita remitir a un procedimiento declarativo, es decir, que se obliga al particular a recorrer un largo periplo judicial para que un órgano judicial confirme que tiene derecho a la prestación reconocida ya en un acto administrativo firme y consentido por la propia Administración. Pese a que esta situación fue criticada por Jesús González Pérez, defensor de la tesis de que lo lógico hubiera sido el establecer directamente la vía ejecutiva para estos casos(21), la filosofía última del texto legal ha calado hasta tal punto que es defendida incluso por propios magistrados que ejercen en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo(22). Pues bien, si el texto legal aborda de esa forma la inactividad administrativa pueden imaginarse de qué forma aborda la ejecución de resoluciones judiciales.

La exposición de motivos VI.3 de la Ley 29/1998 , tras reconocer que la ejecución de sentencias ha sido “*desde siempre una de las zonas grises de nuestro ordenamiento*”, sorprende con una afirmación que, dada la experiencia legislativa, no puede menos que resultar una tomadura de pelo: “*regula la forma de ejecutar las sentencias que condenan a la Administración al pago de cantidad, sin eliminar la prerrogativa de inembargabilidad de los bienes y derechos de la Hacienda pública, ya que dicha modificación no puede abordarse aisladamente en la Ley Jurisdiccional, sino –en su caso- a través de una nueva regulación, completa y sistemática, del estatuto jurídico de los bienes públicos*”. Como si el Boletín Oficial del Estado no nos ofreciera diariamente reformas legislativas en textos que poca o nula relación tienen con la norma reformada, y el ejemplo más claro lo tenemos en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 40/2014 de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, que modifica el artículo 34.4 de la Ley 29/1987 del Impuesto de Sucesiones y Donaciones para establecer como obligatorio el régimen de autoliquidación en nueve Comunidades Autónomas (desafío no ya a cualquier jurista, sino a cualquier persona con sentido común a que sea capaz de convencerme con argumentos sólidos de que el dióxido de carbono y las liquidaciones tributarias tienen alguna conexión lógica). Pero en fin, conviene que tras este sarcasmo legislativo inicial contemplemos la forma en que el legislador pretende abordar la materia:

1. En primer lugar, llama la atención que, al igual que su predecesora, no regule un auténtico proceso ejecutivo, sino que única y exclusivamente se limite a regular las especialidades o privilegios para la Administración y facultades que el juez puede utilizar para vencer la resistencia. Pero lo más destacado es, sin duda, no es el texto de la ley, sino la degradación práctica que del mismo ha efectuado la jurisprudencia mediante una simple mutación preposicional, convirtiendo el proceso ejecutivo en un simple incidente. En efecto, el artículo 109 de la Ley 29/1998 establece que las partes procesales y las personas afectadas por el fallo, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia “*podrán promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución*”. Sin embargo, jurisprudencialmente se ha convertido el incidente en la ejecución en el incidente de la ejecución, con las consecuencias inherentes que de ello se derivan(23).

2. El plazo para cumplir voluntariamente las sentencias es de dos meses (artículo 104.2 LJ) que se eleva a tres en el caso de condena a cantidad líquida (artículo 106.3 ), plazo a todas luces excesivo en pleno siglo XXI, era de la informática y de la Administración electrónica; pero es que además, el cómputo inicial del plazo no se cuenta desde la firmeza de la sentencia, sino desde la “*comunicación de la firmeza*” a que se refiere el artículo 104.1 , que en la práctica suele dilatarse no los diez días que estipula dicho precepto, sino que en ocasiones llega al mes o incluso mes y medio, con lo cual realmente la Administración tiene entre tres y cuatro meses para cumplir voluntariamente una sentencia. Contrasta esta situación con la existente en el proceso civil, que establece el plazo de veinte días desde la firmeza de la resolución, y no desde la “*comunicación*” de la firmeza (artículo 548 de la Ley 1/2000). O en la laboral, donde la Ley 36/2011 establece una curiosa dualidad en los procesos ejecutivos que muestra a las claras de qué pie cojea el legislador: si el condenado es un particular, el artículo 239.2 indica que “*la ejecución podrá solicitarse tan pronto la sentencia o resolución judicial ejecutable haya ganado firmeza*”, siendo aplicables las disposiciones procesales que sobre la ejecución de sentencias firmes contiene la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículo 237.1 de la Ley 36/2011); por el contrario, frente a entes públicos el plazo es de dos meses y las disposiciones aplicables son las de la LJ (artículo 287 de la Ley 36/2011).

3. Las condenas al pago de cantidad dineraria devengan el interés legal del dinero “*calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en primera o única instancia*”, interés que “*podrá*” ser incrementado en dos puntos si el órgano judicial “*apreciase falta de diligencia en el cumplimiento*” (artículo 106 párrafos 1 y 2 de la Ley 29/1998). Nuevo beneficio en pro de la Administración si lo comparamos con la regulación

civil: se devenga el interés moratorio –el legal incrementado en dos puntos- desde que se dicta, y no desde que se “*notifica*” la sentencia de instancia (artículo 576 de la Ley 1/2000).

4. En caso de que el interesado inste la ejecución en un proceso contencioso-administrativos transcurridos los amplios plazos a los que anteriormente hemos hecho referencia, el juzgado o Tribunal al amparo del artículo 109 le otorgará a la Administración y a las partes para que en plazo común “*que no excederá de veinte días*” alegue lo procedente, a la vista de lo cual resolverá la cuestión planteada. En la ejecución civil, presentada la demanda ejecutiva se despacha automáticamente la misma siempre que concurren los requisitos legales (artículo 551 Ley 1/2000), y la oposición que eventualmente se interponga no suspende el curso del proceso ejecutivo (artículo 556.2 de la Ley 1/2000).

5. Como causas de “*imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia*” se incluyen “*el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional*” (artículo 105.2 Ley 29/1998); si se contrasta este precepto con la regulación de 1956 (que, como hemos visto, mantenía textualmente la de 1888) veremos que es prácticamente idéntica, sin más que meras actualizaciones de la terminología empleada (se sustituye la poco atractiva y superada expresión “*peligro para el orden público*” por “*libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos*” y se elimina la arcaica expresión “*potencia*” como término equivalente a naciones o países extranjeros).

6. El “*trastorno grave para la Hacienda*” no constituye causa de inejecución, pero sí como base para solicitar lo que podríamos denominar “*ejecución a la carta*”, dado que faculta para solicitar de los órganos judiciales el cumplimiento “*en la forma que sea menos gravosa*” (artículo 106.5 Ley 29/1998). Conviene indicar que para acogerse a esta causa no es suficiente que la Administración tenga insuficiencia presupuestaria o escasez de recursos, sino que lo único que exige el precepto es que el cumplimiento de la sentencia cause “*trastorno grave*” para la Hacienda. Pese a lo dicho, esta última circunstancia adquiere notable importancia en los tiempos actuales debido a la delicada situación económica de algunos entes públicos, que en determinadas ocasiones parece que la única ayuda que precisan es la extrema unción. Y es que una de las previsiones más siniestras del ordenamiento jurídico español es aquélla que, presume la solvencia de las entidades públicas y que, además, impide a las entidades de derecho público acudir a la legislación concursal con independencia de lo precario de su situación. La situación española es descrita magistral y certeramente por Emilio Paricio Rallo en unas breves líneas: “*En el ámbito privado una situación de bloqueo como la descrita se canalizaría a partir de la declaración de insolvencia del deudor. Una vez fracasados los intentos de cobro ejecutivo, estaríamos ante una situación concursal. Como se verá, nuestro ordenamiento no admite esta solución en el caso de las Administraciones públicas. La situación de solvencia está en la base del régimen económico-financiero de los entes públicos, una de las pocas presunciones iuris et de iure que nuestro ordenamiento admite. Sucede que ciertamente las Administraciones tienen asegurado un flujo de ingresos sostenido en el tiempo, pero tal circunstancia no garantiza su solvencia en un momento dado. Menos cuando, como se verá, el ordenamiento es sumamente reticente al embargo de bienes y también a la intervención judicial de la gestión financiera de la Administración deudora. En ocasiones la insolvencia de las Administraciones es un hecho, pero nuestro ordenamiento no lo admite. He aquí el problema*”(24). Por tanto, el lector español seguramente quedaría sorprendido cuando echa un vistazo a la situación acaecida al otro lado del Atlántico en casos similares y verifica que desde el año 1934, fecha en la que se modificó la legislación concursal para facilitar que los entes públicos infraestatales pudiesen acogerse a la vía concursal, más de una seiscientas entidades públicas norteamericanas han solicitado la declaración judicial de concurso, lo que ha determinado una reacción inmediata a la hora no sólo de reducir gastos para ajustarse a la situación, sino incluso de replantearse no sólo desde el punto de vista social, sino incluso jurídico la propia existencia de las entidades en cuestión(25).

A todo lo anterior ha de añadirse que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha volado todos los puentes interpretativos al sostener que no es posible en el contencioso-administrativo la aplicación supletoria de la Ley 1/2000 de 7 de enero en materia de ejecución de sentencias porque existe una regulación específica contenida en un único artículo, el 109 de la Ley 29/1998. Véase, por ejemplo, la reciente **Sentencia 60/2015 de 20 de marzo de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) dictada en recurso de apelación 3/2015** que estima el recurso de apelación interpuesto contra el **Auto de 3 de noviembre de 2014 dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Soria,**

en la cual la Sala manifiesta compartir el criterio “de la sentencia del TSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª, de 12-2-2007, nº 38/2007, recurso 256/2006, de la que fue Ponente Don Wenceslao Olea Godoy, en la que se concluye, respecto a la inaplicación en el ámbito de esta jurisdicción contencioso administrativa, de las disposiciones de la LEC en materia de ejecución de sentencias”, argumentando su postura de la siguiente forma: “En efecto, es cierto que ya la Disposición Final Primera de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1.998, declaraba que en lo no previsto en esta Ley, regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil; aplicación supletoria que fue confirmada en el artículo 4 de la Ley General Procesal del año 2.000, en cuanto declara que en defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos contenciosos serán de aplicación los preceptos de la presente ley. Así pues, es manifiesto que la vigencia de las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil solo regirá en el proceso contencioso cuando en su Ley Procesal no exista regulación específica. Si ello es así, resulta evidente que nuestra Ley Procesal si hace una regulación específica de la ejecución de las sentencias dictadas por los Juzgados y Tribunales del Orden Contencioso-administrativo, en concreto, se dedica a ello el Capítulo IV de su Título IV, artículos 103 y siguientes; lo que impide, en el propio tenor literal de los preceptos antes citados, entender que la normativa de la Ley de Enjuiciamiento Civil se antepone a ese régimen específico; ello supondría una derogación de los preceptos de la Ley Contenciosa que ninguna de las normas hace. Y si lo que se pretende hacer valer con el argumento que se aduce en la apelación es que las garantías de los beneficiados por las sentencias del proceso contencioso quedan en inferioridad de protección jurisdiccional aplicándose el régimen de la Ley específica frente a la general; debe señalarse que no se acierta a comprender esa merma de garantías habida cuenta que en el proceso contencioso siempre ha de solventarse cuestiones, de ejecución, referida a actos o actividades de las Administraciones Públicas; especialidad que está muy alejada a las contiendas entre particulares que se suscita en el proceso civil”. Tal criterio lo mantiene igualmente el máximo órgano judicial español, pues la reciente **Sentencia de 17 de marzo de 2015 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictada en recurso número 2511/2012** indica en su fundamento jurídico cuarto que: “Acorde a la relevancia de la ejecución de las sentencias, nuestra Ley procesal la regula en el Capítulo IV, del Título III, dedicado al procedimiento. Ello supone, que existiendo en nuestra norma procesal una concreta regulación de la ejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, no ha de acudir a los preceptos contenidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuya aplicación es supletoria, como se dispone en el artículo 5 de dicha Ley Procesal General. Como se declara en la sentencia de 12 de mayo de 2009 (recurso de casación 5101/2007) “teniendo como tiene la Ley de la Jurisdicción preceptos dedicados a la ejecución de las sentencias... no es posible acudir a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que al ser de aplicación supletoria solo puede tener vigencia cuando no existan normas ni tramites al respecto.”

## **II. EJEMPLOS PRÁCTICOS DE LA INEFICACIA DE LA TUTELA EJECUTIVA EN EL ÁMBITO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Hasta ahora nos hemos concentrado en el mundo de las ideas o, por decirlo con terminología algo más técnica, en la dogmática legal y en el tratamiento que del tema ofrece el demiurgo encargado de velar por la supremacía constitucional. Pero conviene, siguiendo el método realista que preside todos los escritos del maestro Alejandro NIETO(26), descender del cielo de los conceptos al suelo de la realidad cotidiana. Y en este caso, más que descender al suelo uno parece revolcarse en una pestilente ciénaga al contemplar que la Administración siempre que puede es renuente a ejecutar las sentencias (esgrimiendo para ello, cuando lo hace, los motivos más peregrinos y diversos) y los órganos jurisdiccionales no siempre son insensibles a las más imaginativas excusas que se oponen por el ente público para justificar el incumplimiento. De nada sirve la erección de un sistema cuando el mismo, por las razones que sean, no se aplica.

Por ello, deseamos ofrecer al lector tres casos reales muy ilustrativos de la peculiar forma en que las Administraciones pueden diluir, retrasar o, simplemente, hacer caso omiso de las sentencias ejecutándolas de la forma más beneficiosa para los entes administrativos.

### **1. Modelo “Aparta de mí ese cáliz”: la resistencia judicial a ejecutar sus propias resoluciones**

En este tipo de casos, bastante arraigado en la práctica forense, el órgano judicial trata de dilatar (en ocasiones simplemente eludir) la ejecución bien denegándola o bien relegando la solicitud de ejecución a la pila de asuntos que se espera el tiempo se encargue de resolver. Ilustremos el particular con un ejemplo.

Sentencia de 8 de enero de 2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de Gijón que estima el recurso interpuesto por un particular, anula una sanción administrativa en materia de tráfico e impone las costas a la Administración, costas que fueron tasadas mediante Auto de 14 de octubre de 2008. Como es criterio de dicho juzgado que para la ejecución de los Autos de tasaciones de costas hay que esperar tres meses y no veinte días, con fecha 29 de enero de 2009 se presenta la correspondiente demanda ejecutiva (con los requisitos que al efecto exigen los artículos 549 y 550 de la Ley 1/2000) por importe de 188,85 euros (desglosando igualmente el principal -140- intereses legales vencidos -2,19- y 30% presupuestado como intereses y costas calculados sobre el principal -46,66-). Conferido traslado a la Administración, la Abogacía del Estado contesta con un escrito de seis líneas solicitando la inadmisión sobre la base un único argumento, que transcribimos de manera literal: *“De acuerdo con la regulación de la LJCA, la cual es la aplicable al procedimiento de ejecución propio del presente proceso, no existe previsión alguna de demanda ejecutiva, siendo de aplicación, por el contrario, al presente caso las previsiones de los artículos 103 y ss LJCA, en donde no se establece la posibilidad de presentar la demanda interpuesta de contrario, por lo que sin más procede la declaración de inadmisibilidad de la misma”*. Tesis no sólo sorprendente sino absurda, dado que en efecto, la Ley 29/1998 no prevé las demandas ejecutivas, pero tampoco indica la forma concreta que han de revestir los escritos solicitando la ejecución, por lo que en puridad en virtud de la Disposición final primera (que establece como supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil) es perfectamente admisible. En todo caso es preciso recalcar que en el escrito en cuestión ninguna referencia se hacía relativa al incumplimiento administrativo, las causas del mismo o las medidas llevadas a cabo para efectuar el pago de una cantidad (que, por cierto, tampoco era de una cuantía tal que causase un grave trastorno a la Hacienda pública), sino que hacía una interpretación en extremo formalista y contraria a la tutela judicial efectiva(27).

Pues bien, llega la hora de resolver, y el Juzgado mediante Providencia de 27 de febrero de 2009 (es decir, sin respetar tan siquiera la dicción literal del artículo 109.3 de la Ley 29/1998, que exige en estos supuestos la forma de Auto) resuelve de la siguiente forma, y citamos textualmente: *“No ha lugar al despacho de la ejecución interesada y remítase oficio a la Jefatura Provincial de Tráfico de Cantabria al que se acompañará copia del escrito presentado, así como de la tasación de costas y auto que estima la impugnación de la tasación a fin de que en el plazo de UN MES proceda al abono de la cantidad de 140, € más 2,19-€ de intereses, debiendo comunicar a este Juzgado el Órgano responsable de la actuación así como las resoluciones que se dicten y las actuaciones que se practiquen hasta la total ejecución de lo acordado, con las prevenciones contenidas en el art. 112 de la L.J.C.A.”*. Tal resolución fue objeto de un recurso de súplica, en el que se invocaba expresamente el artículo 24 de la Constitución y citando la Sentencia 67/1984 del Tribunal Constitucional así como el resumen jurisprudencial efectuado por Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en el trabajo que hemos citado en el primer epígrafe del presente estudio. Pues bien, la resolución por Auto de 25 de marzo de 2009 desestima el recurso de súplica y justifica la actuación del Juzgado de la siguiente forma:

La LJCA establece expresamente una serie de medios concretos y, como tal, pueden considerarse como específicos del proceso de ejecución contencioso-administrativo. Y así se prevén medios directos de ejecución y por otra parte se regulan medios indirectos con los que se pretende, a través de la coacción aplicada sobre los sujetos pasivos obligados al cumplimiento voluntario, que sean éstos los que realicen lo previsto en la sentencia. Dentro de estos medios indirectos de ejecución forzosa se encuentra la previsión contenida en el art. 112 de la LJCA (incluido dentro del capítulo de ejecución de sentencias) en el que se otorga un amplio margen de discrecionalidad al órgano jurisdiccional no sólo para determinar cuáles han de ser los medios de ejecución a aplicar, sino también para establecer el momento y el modo en que han de ser aplicados, y así el art. 112 reseñado previene que transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el Juez o Tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para la efectividad de lo mandado.

Se constata así que la norma otorga al juez la facultad de adoptar las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado, y es por ello que corresponde al órgano judicial, instada la ejecución forzosa de la sentencia, adoptar las medidas necesarias para la eficacia del fallo, entre las que sin duda se incluye la formulación de un requerimiento de pago por un plazo que se considera razonable, eso sí, acompañado de diversos apercibimientos (en el caso de la providencia recurrida, la obligación de comunicar las resoluciones y actuaciones que se dicten para valorar la diligencia de la Administración en el cumplimiento de la sentencia y la advertencia de las prevenciones contenidas en el art. 112 de la LJCA) pues otra interpretación conduciría a dejar sin efecto el contenido del art. 112 de la LJCA en cuanto a las facultades del Juez para

adoptar las medidas necesarias para la efectividad de lo mandado, debiendo recordar aquí la sentencia del T.S. de 18-5-2005 en el sentido de que el derecho (a la ejecución) se satisface mediante la adopción por el órgano judicial de las medidas oportunas para llevar a cabo la ejecución y no alcanza a cubrir las diferentes modalidades que puede alcanzar la ejecución y en el mismo sentido la sentencia constitucional 28/89 de 6-2 señala que el Tribunal Sentenciador debe adoptar las medidas que juzgue pertinentes para el efectivo cumplimiento de lo mandado, pudiendo elegir libremente las previstas en el ordenamiento jurídico.

En este contexto las medidas adoptadas en la resolución de 27-2-2009 se consideran adecuadas para obtener la ejecución de la resolución que se trata de llevar a efecto en un plazo que se considera razonable, cuya concesión constituye una facultad judicial que puede adoptarse de oficio (art. 112 de la LJCA) o en el marco de un incidente de ejecución (art. 109 de la LJCA).

En definitiva, que según la tesis de dicha resolución judicial la ley permite al juzgador adoptar las medidas que le venga en gana, lo que deja en sus manos cualquier posibilidad, incluso la de dilatar aún más el cumplimiento de las resoluciones judiciales. Con ello se viene a plantear un curioso interrogante: las presuntas deficiencias de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 ¿eran realmente tales o por el contrario no estarían más en la interpretación que de ellas efectuaron los órganos judiciales?. El ejemplo que acabamos de relatar avala con toda su crudeza que gran parte de las carencias no estaban ni están precisamente en los textos legales, sino insertas en la médula de los órganos judiciales encargados cotidianamente de resolver este tipo de asuntos.

Incluso al lego en Derecho se le plantea la siguiente cuestión: ¿Es posible que una persona cultivada en el saber jurídico estime “razonable” otorgar un plazo adicional de un mes para cumplir una resolución que la Administración no ha ejecutado en cuatro meses (los que transcurren desde el 14 de octubre de 2008 al 27 de febrero de 2009)? ¿Es ese el criterio que ha de presidir la interpretación de los procesos ejecutivos, es decir, que no es suficiente el plazo legal de tres meses del cumplimiento voluntario –cuatro en la práctica si añadimos el que transcurre entre la firmeza y la “comunicación” de la misma- que es preciso otorgar otro adicional? El Auto en cuestión se agarra al clavo ardiendo del “*apercebimiento*” como bálsamo de Fierabrás o solución última que aparentemente y con su simple presencia haría quebrar la resistencia numantina de la Administración; pero olvida que, a la vista del rigor y celeridad demostrado por el órgano judicial en cuestión, con total seguridad al destinatario de dicha resolución judicial el *apercebimiento* le produciría la misma sensación que la expuesta por Francisco de Quevedo en los célebres versos finales uno de sus inmortales sonetos, “*que pretende dar miedo, y que da risa*”.

## **2. Modelo “*Vuelva usted mañana*”: el caso de varias sentencias no ejecutadas que precisaron un nuevo pleito llevarlas a efecto**

En este segundo tipo de asuntos el juzgado simplemente remite (expresa o implícitamente) el asunto a un nuevo procedimiento. Ilustrémoslo con dos ejemplos.

### *2.1 Ejemplo primero: el pleito de modificación presupuestaria para incluir partida con la que satisfacer una deuda declarada en sentencia judicial firme*

El lector puede comprobar por sí mismo la situación echando un vistazo a la **Sentencia de 20 de noviembre de 2012 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictada en recurso de casación número 5772/2001** declarando no haber lugar al recurso de casación presentado por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera frente a la Sentencia de instancia que estimaba la impugnación que del presupuesto municipal hacía una empresa. Y no por el contenido de la sentencia en sí (que da la razón en cuanto al fondo al administrado), ni tan siquiera por la doctrina central que se desarrolla *in extenso* en el fundamento jurídico tercero de la misma (relativa al análisis del principio de congruencia), sino por las circunstancias fácticas que determinaron que el asunto llegase al Tribunal Supremo y que revelan hasta qué punto las Administraciones son renuentes a llevar a efecto fallos judiciales y hasta qué punto el interesado ha de perder tiempo y recursos económicos para ello.

Pues bien, si leemos el fundamento jurídico primero de la citada resolución judicial, veremos que la misma indica que: “*En el proceso contencioso administrativo tramitado en la instancia la empresa TALHER S.A. recurría los presupuestos municipales de Jerez de la Frontera para el ejercicio 2010 denunciando que la corporación no había incluido entre sus partidas la cantidad de 2.519.316,14 euros que el citado*

*ayuntamiento le adeuda en virtud de una serie de sentencias firmes y no ejecutadas*". Ello nos lleva ya a plantearnos cómo es posible que no se hayan ejecutado varias sentencias firmes de condena que, además, ascienden a una cantidad tan elevada; es presumible, dado lo elevado de la cuantía de la deuda, que la pasividad no sea imputable al interesado, pero a falta de datos objetivos adicionales hemos de concluir que la inejecución es tan imputable a la propia Administración (a quien corresponde la ejecución en periodo voluntario) como a la propia Administración de Justicia, a quien corresponde la ejecución de lo juzgado. Pues bien, el caso es que el interesado, ante ello, opta por la impugnación de los presupuestos del Ayuntamiento condenado en dichas sentencias sobre la base de que no ha incluido en sus presupuestos la partida correspondiente a dicha deuda. El Ayuntamiento, como no podía ser menos, se opone, argumentando que, además de la que las alegaciones eran extemporáneas que la solicitud *"dirigida a obtener la modificación del presupuesto era una acción de contenido imposible porque la resolución de modificación presupuestaria debería recaer en fecha anterior a 31 de diciembre de 2010 por exigencia del principio de anualidad"*. Es decir, que la Administración no sólo no ejecuta sus sentencias firmes, sino que aboca al particular a acudir a un nuevo pleito. Pues bien, el particular obtiene una sentencia estimatoria de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia con sede en Sevilla. Pero el Ayuntamiento, que como siempre tira con pólvora ajena y que goza de los privilegios de exención de depósitos, cauciones y similares, impugna en casación dicha sentencia. ipese a que ya había visto desestimadas pretensiones idénticas por la misma Sala del Tribunal Supremo! Argumentaba (y eso es lo realmente siniestro) que en realidad el asunto era más propio de una ejecución de sentencia apuntando, como era de esperar *"la posibilidad que confiere el artículo 106.4 de la LJCA para que el Juez resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia si su cumplimiento pudiera ocasionar un trastorno grave a la Hacienda pública"*. El Tribunal Supremo rechaza la tesis en el fundamento jurídico cuarto, recordando además que: *"el motivo plantea las mismas cuestiones que el que se articuló en el recurso de casación 4.916/2.011, interpuesto por el mismo Ayuntamiento contra una sentencia parecida a la aquí recurrida, y resuelto por nuestra sentencia de 10 de julio de 2.012 en sentido desestimatorio"*. En definitiva, que el recurso no podía tener menos que un ánimo evidentemente dilatorio.

En resumen, que en el caso que acabamos de analizar se dan las siguientes circunstancias fácticas que ilustran sobre la auténtica dimensión de la tutela ejecutiva en el ámbito contencioso-administrativo:

1. Ayuntamiento que adeuda 2,5 millones de euros a una entidad mercantil derivada de varias sentencias firmes que, si nos atenemos al orden cronológico, necesariamente han de ser anteriores al año 2009.
2. Inejecución de las sentencias firmes de condena por parte de la Administración demandada.
3. Impugnación por parte de la empresa de los presupuestos municipales sobre la base de que no incluyen el crédito necesario para satisfacer dicha deuda, así como la inherente e inevitable renuencia municipal a llevar a cabo tal inclusión.
4. Nuevo recurso contencioso-administrativo favorable a la empresa acreedora, seguida del recurso de casación del Ayuntamiento frente a la misma, que es desestimado.

Resumiendo, que tras la firmeza de las sentencias reconociendo a la entidad demandante el derecho a que perciba 2,5 millones de euros de una Administración, han sido necesarios otros cuatro años y un nuevo pleito con su inevitable recurso. Todo ello, además, con una circunstancia "favorable" al interesado, y es que el pleito es anterior a la entrada en vigor de la Ley 10/2012, dado que de haber tenido lugar con posterioridad a la misma hubiera tenido que satisfacer la correspondiente tasa, y con una cuantía de 2,5 millones de euros la misma no iba a ser precisamente el chocolate del loro. Bien es cierto que de obtener la condena en costas podría repercutir la misma a la Administración, pero en definitiva la actitud renuente de unos pocos acabaría repercutiendo en el bolsillo del ciudadano.

## *2.2. La revisión de oficio que precisa dos pleitos para su resolución.*

Este supuesto es muy ilustrativo de hasta qué punto en el orden contencioso se ha degradado el sistema de ejecución de sentencias hasta convertirse en una caricatura. Y si no, juzgue por sí mismo el lector.

Nos encontramos ante el caso de un particular que presenta una solicitud de revisión de oficio frente a un acuerdo de reparcelación (dado que en un supuesto de doble inmatriculación el Ayuntamiento, de forma

inaudita, tomó partido en favor de uno de los propietarios indicando además, que en caso de que los tribunales civiles diesen la razón al otro –como, de hecho, acabó sucediendo- éste siempre podría instar la nulidad de la reparcelación al haberse vulnerado sus derechos). Pues bien, el Ayuntamiento no contesta a la solicitud, de tal manera que al particular no le queda otro remedio que acudir a la vía judicial. Tiene éxito y la sentencia, en aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, estima parcialmente el recurso *“disponiendo que se tramite el procedimiento de revisión previsto en el art. 102 de la LRJ\_PAC”*. El Ayuntamiento condenado apela la sentencia, con la peculiaridad de que el recurso de apelación reproduce literalmente la contestación a la demanda que en su día elaborara, como si la sentencia no existiera, lo que conllevó, como no podía ser menos, que la Sala confirmara la Sentencia de instancia en todos sus extremos condenando al Ayuntamiento a las costas de la apelación.

Llega la hora de ejecutar la sentencia y el Ayuntamiento condenado opta por sacarse de la chistera el conejo de la inadmisibilidad de la solicitud. En contra de lo que expresamente decía la sentencia condenatoria (que precisamente estimaba parcialmente la demanda y ordenaba la apertura del procedimiento de revisión de oficio porque se había producido indefensión), la Administración se amparaba en el artículo 102.3 de la Ley 30/1992. El interesado insta, lógicamente, el correspondiente incidente de ejecución argumentando que la sentencia ordena al Ayuntamiento tramitar el procedimiento de revisión de oficio y que una cosa sería que hubiese desestimado la solicitud (en cuyo caso, en efecto, estaríamos ante un acto distinto que debería ventilarse en otro procedimiento distinto) pero otra muy distinta es que se declare la inadmisibilidad, vulnerando con ello no ya los actos propios, sino también la propia sentencia judicial condenatoria.

Pues bien, el titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Dos de Lugo dicta Auto (por cierto, haciendo gala de escaso saber estar y sentido del tacto con las partes, pues redacta el mismo en lengua gallega cuando tanto ejecutante como ejecutado habían utilizado el castellano en sus escritos) desestimando las pretensiones. Sostiene el juzgador que *“el sentido técnico de la expresión [tramitar] no equivale en este caso al sentido habitual o académico de la palabra trámite o del verbo tramitar. En este caso hay que atender al sentido jurídico que facilita el propio texto legal.”* En definitiva, que entiende el juez que en este caso y a los efectos de ejecutar una sentencia, *“tramitar”* viene a ser jurídicamente sinónimo de *“inadmitir a trámite”*.

### **3. Modelo *“Tan largo me lo fiáis”*: el juzgado que permite a la Administración ejecutar la Sentencia en cómodos plazos anuales durante cuarenta años**

Sin duda alguna el caso más vergonzoso y vergonzante y que demuestra como pocos lo que tiene más de teórico que de práctico la tutela contencioso-administrativa es el protagonizado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de Lérida, en unos términos que serían inimaginables en otros países. Resumamos los hechos.

La Sentencia de 24 de julio de 2008 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de Lérida estima íntegramente el recurso interpuesto por el demandante (una chica que había sufrido quemaduras y graves secuelas en un incendio ocasionado en un local social del Ayuntamiento) y condena a la Corporación Local demandada y a su aseguradora a *“abonar la cantidad de 381.571,18 euros más la actualización de cuantía que proceda e intereses ex art. 141.3 Ley 30/1992, más intereses ex art. 20 LCS en el caso de la aseguradora. Sin costas”*. Impugnada dicha resolución, la Sentencia 584/2011 de 16 de mayo de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña estima parcialmente el recurso *“en el sentido de confirmar la sentencia y la condena solidaria del Ayuntamiento y la cía aseguradora, si bien con el límite para esta última de lo que resulte de la póliza de seguro, y con estimación total en relación a dejar sin efecto la condena a la Cía Aseguradora de los intereses del artículo 20 de la LCS, confirmando la sentencia en todos los demás extremos. No se imponen las costas”*. Bien, según los manuales al uso la jurisdicción contenciosa ha controlado la legalidad de la Administración y el administrado ha visto satisfechas sus pretensiones con una sentencia estimatoria que declara su derecho a percibir tales cantidades. Pues bien, el Ayuntamiento demandado dio la callada por respuesta, haciendo gala de la pasividad más absoluta dilatando la ejecución de sentencia nada menos que tres años con los resultados finales que ahora veremos.

El 7 de septiembre de 2011 el demandante insta la ejecución, a lo que el Ayuntamiento se apresura a contestar con otro escrito de 14 de noviembre de ese mismo año aportando un informe de la intervención según el cual si al principal se añaden los intereses, el Ayuntamiento no podría hacer frente a la misma, por

lo que proponía la sustitución del pago de la indemnización por el “*abono de una pensión vitalicia en la cuantía resultante del estudio correspondiente de capitalización*”; el juzgado da nuevamente traslado al actor, quien se opone al indicar que dicha expresión no es una propuesta razonada a los efectos del artículo 106. Pues bien, este primer “incidente” se resuelve por Auto de 28 de mayo de 2012, que declara haber lugar a la ejecución y otorga al Ayuntamiento el plazo de un mes, computado desde la fecha de la notificación del auto, para que “*proceda a sentar un nuevo plan para la ejecución de las obligaciones contenidas en el fallo del a sentencia*”, plan cuyos puntos principales contiene el propio auto. Sería muy largo de contar los sucesivos escritos del Ayuntamiento (aportando planes sin abonar cantidad alguna) e infructuosos intentos del ejecutante de que se despachara ejecución a fin de hacer efectiva la sentencia. El caso es que el remate final del asunto tras multitud de requerimientos, solicitudes y diligencias judiciales otorgando sucesivos plazos, y tras fijar mediante Decreto la cantidad debida en concepto de principal e intereses en casi medio millón de euros, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de Lérida dicta Auto de fecha 12 de junio de 2014 zanjando aparentemente la ejecución. El lector de dicho auto se sorprendería con la lectura del único antecedente fáctico, pues el mismo indica que “*Mediante Auto de fecha 28 de mayo de 2012 se acordó despachar ejecución forzosa*” (imagínense, dos años de procedimiento de ejecución), pero la mezcla de estupor e indignación llega con la lectura del fallo: “*Requerir al Ayuntamiento de [] para que en el plazo de un mes desde la notificación de este auto apruebe suplemento de crédito en el plazo de este año por una cantidad de 10.000 euros y para que en los sucesivos presupuestos de los años siguientes se incluya la cantidad de 10.000 euros hasta que se haga efectivo y se acredite el pago del principal e intereses*”. Es decir, a la Administración se permite abonar una cantidad debida que alcanza casi el medio millón de euros en cómodos plazos de diez mil euros anuales, lo que en la práctica supone otorgarle ni más ni menos que el plazo de medio siglo para cumplimentarla; y todo ello confiando en que cumplirá con el Auto voluntariamente lo cual, dados los antecedentes del caso, no pasa de ser más que un ejercicio de buenismo judicial sin precedentes.

Con todo, quizá lo más grave es la burla final hacia el ejecutante, pues no otra cosa puede desprenderse de la lectura del fundamento jurídico cuarto de dicho auto: “*Dado el impago y atendiendo al tiempo transcurrido, procede imponer las costas del incidente al Ayuntamiento, sin que puedan exceder en ningún caso de 200 euros*”. En definitiva, que tras dos años (idos años!) de incumplimiento, con los más de veinte escritos presentados por el ejecutante durante los mismos, el juzgado limita las costas a un máximo de doscientos euros, lo cual, teniendo en cuenta efectivamente el plazo y el importe de las costas, supondrá inequívocamente un “*efecto llamada*”. La frase del don Juan Tenorio atribuido al mercedario Tirso de Molina nunca encontraría un ámbito mejor para ser pronunciada que en casos como el presente.

### III. CONCLUSIÓN

Hemos analizado, desde el punto de vista teórico y práctico la ineficacia del sistema de ejecución de sentencias contenciosas. El mismo está concebido, en efecto, para beneficiar claramente a una de las partes que, a mayor abundamiento, resulta ser la más poderosa. Es hora, por tanto, de superar abiertamente la actual situación, dar un paso más y abandonar la concepción de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas como un mero “*incidente*” y considerarla un auténtico proceso ejecutivo con todas sus consecuencias: devengo de intereses moratorios desde que se dicte la sentencia de instancia, despacho automático de ejecución y no suspensión del proceso ejecutivo en caso de oposición del ejecutado. En otras palabras, trasladar las líneas generales de la ejecución civil al ámbito contencioso. Mantener el actual estado de cosas única y exclusivamente conlleva que las Administraciones dilaten el llevar a efecto lo contenido en el fallo de una sentencia condenatoria porque, al fin y al cabo, ningún perjuicio les causa la inactividad.

#### NOTAS:

- (1). Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), RAP número 38 (mayo-agosto 1962), página 161.
- (2). Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sexta edición, Thomson-Civitas, Pamplona, 2011, p. 1022
- (3). Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, De nuevo sobre la ejecución de sentencias



contencioso-administrativas, RAP número 84 (septiembre-diciembre 1977) página 263.

(4). Como indica Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, la nueva Ley jurisdiccional de 1998 ha intentado paliar la situación con medidas tanto orgánicas (creación de los nuevos Juzgados unipersonales –Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo) así como procesales (entre otras, la instauración de un nuevo procedimiento abreviado basado en los principios de oralidad e intermediación. Pese a que el trámite procesal en los Juzgados, en efecto, puede reducir notablemente los plazos de resolución, ello no afecta a los Tribunales Superiores de Justicia, que ahora ven incrementados los asuntos en los que deben conocer en primera instancia con los recursos de apelación que procedan contra determinadas sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

(5). En efecto, si uno tiene que contar por años el plazo para que se resuelva su pretensión ¿Acaso no se planteará que, por mucha razón que le asista, no merece la pena la pérdida de tiempo y dinero que le ocasionaría el acudir a hacer valer sus derechos? Esta situación de colapso es aprovechada por la Administración, que es la primera interesada en que esta situación no se solucione para utilizarla como “medida de presión” contra el particular.

(6). El artículo 11 de la Ley 10/2012 establece que “La tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.”, precepto que según la Disposición final séptima de la Ley entraría en vigor el 1 de enero de 2013 (con lo cual, las tasas devengadas desde la entrada en vigor de la ley el 22 de noviembre –como buena norma tributaria, aceleró su entrada en vigor al día siguiente de su publicación oficial, que tuvo lugar el día 21 – y el 31 de diciembre no estarían vinculadas). Pero he aquí que en Nota de Prensa emitida el 7 de octubre de 2013 por el Gabinete de Comunicación del propio Ministerio de Justicia reconoce con toda crudeza que esa vinculación no existe ni existirá cuando menos hasta 2015, y sin asegurar con total certeza que en dicho año tenga lugar, pues en la segunda página de dicha nota se contiene la siguiente afirmación: “Por todo ello, el Ministerio de Justicia prevé que durante el primer semestre de 2014 pueda alcanzarse un acuerdo entre todas las Comunidades y los Ministerios de Justicia y Hacienda y Administraciones Públicas sobre la vinculación entre tasas y justicia gratuita en el marco de las previsiones del artículo 11 de la ley de tasas, de tal forma que los presupuestos del año 2015 puedan hacer efectiva la previsión del legislador”; en otras palabras, que el Ministerio de Justicia reconoce que está incumpliendo el artículo 11 de la Ley 10/2012 y lo seguirá incumpliendo hasta 2015. El texto de la nota de prensa puede consultarse en la propia página web del Ministerio de Justicia, en el enlace <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197775106/Medios/1288785891082/Detalle.html> (consultado el 10 de julio de 2014).

(7). Indicar que penden sobre la Ley 10/2012 de 20 de noviembre varios recursos de inconstitucionalidad desde el año 2013 (uno admitido en marzo y otro en septiembre) y que a fecha de cierre del presente trabajo aún no se han resuelto, siguiendo la inveterada costumbre de dicho órgano constitucional que parece recrearse en su propia dilación resolutive.

(8). Me remito en este tema a la breve y lucidísima entrada que con el significativo título No son las tasas, Ministro, ¡Son las costas! publicó el 20 de octubre de 2014 el magistrado José Ramón CHAVES GARCÍA en su blog jurídico contencioso.es, entrada a la que puede accederse en el enlace <http://contencioso.es/2014/10/30/no-son-las-tasas-ministro-son-las-costas/>.

(9). Aunque no es este el momento de desarrollar in extenso dicho particular, la tesis del autor de las presentes líneas es que la Administración no debería ser beneficiaria de la condena en costas o, cuando menos, no debería gozar del privilegio de exigir las costas cuando es defendida por funcionarios públicos. Pero en este punto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es la que es y a ella ha de estarse, sin perjuicio, lógicamente, de que pueda estarse o no de acuerdo con la misma y someterse a la oportuna y respetuosa crítica. No obstante, creo que ha llegado el momento de que el Tribunal Supremo se replantee su jurisprudencia sobre la materia, que me parece, con todos los respetos, errónea.

(10). José Eugenio SORIANO GARCÍA, El Poder, la Administración y los jueces (a propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial), Iustel, Madrid, 2012, p. 27-28 (nota al pie)

(11). Eduardo PARICIO RALLO, La Insolvencia de la Administración. Ejecución judicial de deudas públicas, Fundación Democracia y Gobierno Local, Publicación digital 1/2012, p. 6; el trabajo puede consultarse en el enlace [http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/la\\_insolvencia\\_de\\_la\\_administracion.pdf](http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/la_insolvencia_de_la_administracion.pdf) (consultado el día 15 de julio de 2014)

(12). A este respecto, remito al lector interesado a mi reciente trabajo La regulación jurídica de la insolvencia de los entes locales en los Estados Unidos, publicado en las páginas 94-105 del número 53-54 (mayo-junio) de El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho.

(13). Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Civitas, Madrid, 2000, p.41

(14). Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sexta edición, Thomson-Civitas, Pamplona, 2011, p. 1024

(15). Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Curso de Derecho Administrativo II, 13ª edición, Civitas, Madrid, 2013, p. 586. No es de extrañar esa desconfianza hacia el poder judicial, que está en el seno mismo del nacimiento del derecho administrativo moderno, tal y como se desprende de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Revolución francesa y Administración contemporánea, 4ª edición, Civitas, Madrid, 2006, en especial las páginas 42 a 51

(16). Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Ejecución de sentencias contencioso-administrativas y Tribunal Constitucional, trabajo que constituye el primer capítulo del libro La Ejecución de Sentencias Contencioso-Administrativas, Aranzadi, Pamplona, 2006, obra que a su vez recoge las ponencias de la IV edición del Curso sobre Jurisdicción Contencioso-Administrativa organizado por el Gobierno de Cantabria, que en 2005 se dedicó monográficamente a la ejecución de sentencias.

(17). Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, op. cit., p. 15.

(18). En el fundamento jurídico segundo lo deja bien claro al indicar que: “La ejecución de las Sentencias -en sí misma considerada- es una cuestión de capital importancia para la efectividad del Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución -art. 1 -, que se refleja -dentro del propio Título Preliminar- en la sujeción de los ciudadanos y los Poderes Públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, cuya efectividad -en caso de conflicto- se produce normalmente por medio de la actuación del Poder Judicial -arts. 117 y siguientes de la Constitución- que finaliza con la ejecución de sus Sentencias y resoluciones firmes. Por ello, difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de Derecho cuando no se cumplen las Sentencias y resoluciones judiciales firmes, y de aquí que el art. 118 de la Constitución establezca que <<es obligado cumplir las Sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución del mismo>>. Cuando este deber de cumplimiento y colaboración -que constituye una obligación en cada caso concreto en que se actualiza- se incumple por los Poderes Públicos, ello constituye un grave atentado al Estado de Derecho, y por ello, el sistema jurídico ha de estar organizado de tal forma que dicho incumplimiento -si se produjera- no pueda impedir en ningún caso la efectividad de las Sentencias y resoluciones judiciales firmes”

(19). Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, op. cit., p. 21. Por cierto que tan sólo unas líneas más adelante el autor incluye esta frase que, por desgracia, revela toda una filosofía judicial tendente a “disculpar” las nada infrecuentes de renuencia judicial a ejecutar las resoluciones: “La pasividad del órgano jurisdiccional llamado a ejecutar podría justificarse como respeto obligado por parte del Poder judicial, al ámbito exclusivo de competencias del Poder ejecutivo, en la medida en que, conforme al principio de división de poderes, se considerase que la ejecución corresponde al ámbito de la jurisdicción exclusiva de este último” (sorprendente afirmación que convertiría virtualmente las sentencias en papel mojado).

(20). “el control del Tribunal Constitucional debe ser “sólo de tipo negativo y ceñido al examen de la razonabilidad de la interpretación que los titulares de la potestad de ejecución realicen del fallo en el marco de la legalidad ordinaria”; se trata de garantizar que “no lleven a cabo interpretaciones de los fallos que, por alterarlos o apartarse de ello, incurran en arbitrariedad, incongruencia, irrazonabilidad o error”, es decir, examinar “si hubo o no un apartamiento irrazonable, arbitrario o erróneo en relación con el significado y

alcance de los pronunciamientos de la parte dispositiva de la resolución que se ejecuta” (STC 83/2001, de 26 de marzo, FJ 4 ).”

(21). “Si ante la inactividad de la Administración lo que se pretende es una actividad material, un dar o hacer, no tendría sentido seguir todos los trámites del proceso administrativo declarativo hasta la sentencia cuando, por existir ya un título ejecutivo con fuerza obligatoria, lo que se pretende de la Administración no es la sentencia de condena, sino la ejecución. Por lo cual lo que impondría la tutela jurisdiccional efectiva sería arbitrar un proceso administrativo ejecutivo en el que, dando por supuesta la obligación de hacer, la tramitación tratara de hacer efectiva la realización de aquella actividad”; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sexta edición, Thomson Reuters – Civitas, Navarra, 2011, p. 406.

(22). Así, Javier LATORRE BELTRÁN, en su reciente y por otra parte magnífico Cuestiones prácticas del proceso contencioso-administrativo (Sepin, 2013), indica al respecto que “Probablemente para estos casos hubiese sido mejor establecer un proceso especial preferente, al modo del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, para exigir que la Administración ejecute sus actos firmes”, y ello pese a reconocer unas líneas más atrás que “En este caso la Administración ya ha dictado un acto administrativo concreto y determinado que ha ganado firmeza y que, por tanto, puede ser ejecutado”. ¿Qué sentido tiene, pues acudir a un proceso declarativo –aunque sea preferente y sumario- para lograr la ejecución de un acto?

(23). “Desde el punto de vista procesal la ejecución se tramita como un simple incidente procesal a instancia de la parte afectada. Una vez planteada la ejecución, el artículo 109 LJCA prevé sólo un trámite de alegaciones por parte de la Administración y demás demandados, para pasar inmediatamente después a la decisión”, Eduardo PARICIO RALLO, op. cit., p. 6

(24). Emilio PARICIO RALLO, op. cit., p. 1-2

(25). Remito al lector al exhaustivo estudio de Michelle Wilde ANDERSON, The new minimal cities, Yale Law Journal, volumen 123 número 5 (mayo 2014) p. 1118-1625 y a nuestro artículo citado en la duodécima nota al pie del presente trabajo.

(26). Recomiendo, entre toda su obra, la magnífica e ilustrativa Balada de la Justicia y la Ley, Trotta, Madrid, 2003.

(27). Por cierto, es de destacar que el firmante del escrito ni tan siquiera se identificó con nombre y apellidos, limitándose el escrito a constar en papel timbrado de la Abogacía del Estado constando al pie del mismo una rúbrica manuscrita sin indicar quien era el responsable de tal afirmación. Dicho sea de paso, es una auténtica burla hacia el ciudadano que tras cinco meses para llevar a efecto una resolución judicial la Administración guardase el más absoluto silencio sobre el incumplimiento y se limitase a motivos tan peregrinos como el expuesto.