

Vol. XX

Mayo 2018

N.º 59

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

• PRESENTACIÓN

Pascual Sala Sánchez

ARTÍCULOS

- EL CONTROL EXTERNO Y EL *WHISTLEBLOWING* (CANALES DE DENUNCIA) Enrique Benítez Palma
- CONFLICTO Y COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS José Ramón Chaves García
- LAS RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE José Antonio Fernández Ajenjo
- TUTELA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES. MEDIDAS ADOPTADAS PARA CONSEGUIR LOS RESULTADOS DESEADOS Emma Ramos Carvajal
- LA PLATAFORMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES LOCALES: MUCHO MÁS QUE UN INSTRUMENTO PARA LA RENDICIÓN DE LAS CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL Silvia Alcázar Valladares y Rafael Pou Bell

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- PRIMER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2018 Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES

- RECENSIÓN DE LA OBRA «COMENTARIOS A LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. ADAPTADOS A LA ORDEN HFP/1298/ 2017, DE 26 DE DICIEMBRE» D.ª Ana Cossío Capdevila
- RECENSIÓN DE LA OBRA «DERECHO DE LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS» D. Manuel Izquierdo Arines



TRIBUNAL DE CUENTAS

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XX

Mayo 2018

N.º 59

CONSEJO EDITORIAL

- DIRECTOR:** **Pascual Sala Sánchez**
(Tribunal de Cuentas)
- Ángel Antonio Algarra Paredes**
(Tribunal de Cuentas)
- Susana Casado Robledo**
(Ministerio de Hacienda)
- Carlos Cubillo Rodríguez**
(Tribunal de Cuentas)
- Gregorio Cuñado Ausín**
(Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos)
- Andrés Fernández Díaz**
(Universidad Complutense)
- Dolores Genaro Moya**
(Tribunal de Cuentas)
- M.ª Luz Martín Sanz**
(Tribunal de Cuentas)
- Vicente Montesinos Julve**
(Universidad de Valencia)
- Carmen Moral Moral**
(Tribunal de Cuentas)
- José Pascual García**
(Intervención General de la Administración del Estado)
- José Manuel Suárez Robledano**
(Tribunal de Cuentas)
- Juan Velarde Fuertes**
(Real Academia de Ciencias Morales y Políticas)
- SECRETARIO:** **Antonio Ramón Rodríguez Castaño**
(Tribunal de Cuentas)

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO aborda las principales materias económicas y jurídicas que afectan a la gestión pública, a su control y a las responsabilidades derivadas de la irregular administración de los recursos públicos y va dirigida a investigadores y profesionales.

El contenido completo de los ejemplares puede consultarse en la página web del Tribunal de Cuentas www.tcu.es.

PERIODICIDAD: Cuatrimestral

EDITA: Tribunal de Cuentas -
c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid
recex@tcu.es
<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

PRODUCCIÓN Y MAQUETACIÓN: Moonbook, S.L.

ISSN: 1.575-1333

DEPÓSITO LEGAL: M. 8.696-1999



Índice

	<i>Págs.</i>
<i>Presentación</i> , por Pascual Sala Sánchez.....	5
Artículos	
• <i>El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia)</i> , de Enrique Benítez Palma	11
• <i>Conflicto y colaboración de las administraciones públicas en la ejecución de sentencias contencioso-administrativas</i> , de José Ramón Chaves García	43
• <i>Las relaciones institucionales entre el Tribunal de Cuentas y el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude</i> , de José Antonio Fernández Ajenjo	65
• <i>Tutela financiera de las entidades locales. Medidas adoptadas para conseguir los resultados deseados</i> , de Emma Ramos Carvajal	85
• <i>La Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales: mucho más que un instrumento para la rendición de las cuentas del sector público local</i> , de Silvia Alcázar Valladares y Rafael Pou Bell.....	109
Legislación y jurisprudencia	
• <i>Primer Cuatrimestre del año 2018</i> , por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	137
Publicaciones	
• <i>Recensión de la obra «Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público. Adaptados a la Orden HFP/1298/ 2017, de 26 de diciembre»</i> , por D. ^ª Ana Cossío Capdevila	181
• <i>Recensión de la obra «Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas»</i> , por D. Manuel Izquierdo Arines	186

Conflicto y colaboración de las administraciones públicas en la ejecución de sentencias contencioso-administrativas

José Ramón Chaves García

Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo

RESUMEN

La ejecución de sentencias contencioso-administrativas enfrenta frecuentemente la potestad jurisdiccional con la resistencia del ejecutivo, quien ocasionalmente cuenta con la complicidad del legislativo, ofreciendo un singular escenario de conflicto entre poderes del Estado, que se resuelve en favor de la primacía del derecho a la tutela judicial efectiva mediante instrumentos coactivos.

Se han superado los clásicos refugios de la resistencia de la administración frente a la cosa juzgada, como fueron la inembargabilidad patrimonial, la discrecionalidad administrativa o los imperativos de legalidad presupuestaria. Sin embargo, subsiste la tendencia de la administración condenada por sentencia firme a oponer la legalización sobrevenida, a demorarse en pagar o realizar prestaciones, o incluso a escudarse en terceros de buena fe. Tales escenarios han sido resueltos por ingeniosas soluciones procedentes de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo cuando lo deseable sería que la ejecución de sentencias se realizase de forma puntual y exacta bajo elementales imperativos de lealtad institucional.

Estamos ante supuestos en que la confianza depositada por la Constitución en el elemental respeto por los poderes públicos de las respectivas competencias, se ve defraudada por algunas autoridades públicas que luchan por sus propios intereses, escudados en coartadas jurídicas que no son razonables ni legítimas en un Estado de derecho que alza la división y colaboración de poderes en pilar fundamental.

PALABRAS CLAVE: ejecución sentencias, coacción, incidente, multa, responsabilidad.

ABSTRACT

Enforcing judicial rulings against the Executive usually confronts judicial power with executive opposition, the latter occasionally with legislative complicity, offering a unique stage of conflict between Powers, resolved in favor of effective legal protection by using coercive tools.

Immunity of seizure, administrative discretion or budgetary compliance, all of them traditional bulwarks of administrative resistance against final judicial opinions, have been overcome. Even then, the executive inclination to call upon later legalizations, delays in payment or in performing duties, even using other people's good faith as a shield, still remain. Supreme Court has solved that problems with ingenious solutions, but due enforcement of judicial rulings on time should be desirable as imperative of institutional loyalty.

We face situations where the Constitution's trust in how public institutions fundamentally share power is betrayed by some officials. Those, fighting their own corner, do so in a way that is quintessentially opposed to the Constitution's fundamental pillar of separation (and collaboration) of powers.

KEYWORDS: *enforcement of a sentence, incident, fine, administrative law, public law.*

1. LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE GARANTÍA DE EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

1.1. Poder de poderes

La Constitución de 1978 reconoce a los jueces la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 118 CE), con recepción y desarrollo en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

Así, se alza a Jueces y Magistrados como sujeto activo de esta potestad de perseguir la puntual y exacta ejecución de las sentencias (art. 2.1), y como del sujeto pasivo a la totalidad de sujetos públicos y privados, pues todos tienen deber de prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales (art. 17).

Ahora bien, de la STC 67/1987 deriva que no estamos ante un poder judicial graciable, elástico o discrecional, sino ante una competencia reglada, de manera que la ejecución de la sentencia debe seguir a su dictado como la acción al pensamiento: «... la ejecución de la sentencia corresponde, en principio, al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso (art. 103 LJCA), debiendo interpretarse esta competencia no como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir lo decidido por las sentencias y resoluciones firmes —que constituyen en cada caso una obligación para la Administración—, y de prestar

la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de sentencias...».

Por su parte, la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) establece un conjunto de técnicas dirigido a garantizar el cumplimiento exacto y efectivo del fallo, acudiendo en su caso a la imposición de multas coercitivas y, en fin, a la posible adopción, previa audiencia de las partes, de las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado (art. 112).

También se ocupa de los supuestos de la elusión disimulada de la ejecución, pues la Ley considera nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento, atribuyendo dicha declaración al órgano judicial a quien corresponda la ejecución de la sentencia por los trámites del incidente de ejecución que regula (arts. 103 a 109), a través del cual las partes y las demás personas afectadas por el fallo podrán plantear cuantas cuestiones suscite la ejecución. Asimismo se ocupa de la imposibilidad material de cumplimiento. Este sistema cerrado en que la regla general es que toda sentencia se ejecute, cuenta con la válvula de seguridad de la posible expropiación de los derechos reconocidos frente a la Administración pública por una sentencia firme (art. 18 LOPJ y art. 105 LJCA). Así y todo, la concurrencia de los motivos de expropiación caen bajo el control jurisdiccional con alcance similar al propio de los actos políticos.¹

Con carácter complementario y redundante, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), incluye en su art.591 la obligación de «... todas las personas y entidades públicas y privadas...» de «... prestar su colaboración en las actuaciones de ejecución...» y de «... entregar al tribunal cuantos documentos y datos tengan en su poder, sin más limitaciones que los que imponen el respeto de los derechos fundamentales o a los límites que, para casos determinados, expresamente impongan las leyes...», acompañando las posibles multas para garantizar el cumplimiento.

Por último señalaremos que la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social en su art. 287.3 precisa en rela-

¹ Así, se nos recuerda por PASCUAL SALA SÁNCHEZ, JUAN ANTONIO XIOL RÍOS Y RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO EN *Práctica Procesal contencioso-administrativa*, Tómo VII, Bosch, Barcelona, 1999, pág. 139.

ción con la condena a entes públicos que «3. Mientras no conste la total ejecución de la sentencia, el órgano judicial, de oficio o a instancia de parte, adoptará cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla, siendo con tal fin de aplicación supletoria lo dispuesto para la ejecución de sentencias en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.»

En suma, el grupo normativo de la ejecución de sentencias fija de forma contundente la potestad jurisdiccional de ejecución de sentencias como una función dotada de un haz genérico de facultades para su garantía, y que alza la ejecución de sentencias en cuestión de orden público, indisponible para las partes y para cuya satisfacción se encomienda al juez su control.

El problema radica en que normalmente estamos ante un poder del Estado, el poder judicial, que está imponiendo una conducta (dar, hacer o no hacer) a otro poder del Estado, el poder ejecutivo, ya sea el gobierno o ya sea la administración que gestiona. De ahí, que se planteen frecuentemente fricciones y desajustes generados en la ejecución de sentencias contencioso-administrativas.

2. LOS CONFINES DE LA EJECUCIÓN

2.1. Ángulos muertos de la ejecución

La ejecución de sentencias pone en liza a dos poderes públicos, el ejecutivo que está llamado a ejecutar la sentencia firme y el poder judicial que está llamado a controlar su exacta y puntual ejecución.

Además no se trata del escenario habitual de reparto leal de poderes, en que la administración actúa y gestiona, y la jurisdicción contencioso-administrativa controla, sino de un ámbito de conflicto muy específico.

Y ello porque diríase que frecuentemente la administración «vuela bajo radar» ya que la inmensa mayoría de las actuaciones administrativas discurren discretamente al margen de su control judicial.

En primer lugar, los actos lícitos no suelen ser objeto de enjuiciamiento, y por tanto no son territorio de incidente de ejecución judicial.

En segundo lugar, hay actos ilícitos pero que permanecen impunes al control, bien porque no existe acción pública, porque no

existe denuncia o por otras razones pertenecientes a la sociología administrativa.²

En tercer lugar, hay actuaciones administrativas que siendo objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y tras enjuiciar su legalidad, se dicta sentencia que las expulsa del ordenamiento jurídico, de manera que la administración acata la sentencia y la cumple discretamente.

Fuera de ese campo, quedan graves escenarios de tensión entre la jurisdicción contencioso-administrativa (órgano jurisdiccional de única o primera instancia) y la administración que debe ejecutarla (órgano administrativo que dicto el acto impugnado).

2.2. Las sentencias estimatorias y de condena

De entrada, advertiremos que no todo lo que se juzga y sentencia habilita al juez para perseguir su ejecución, a diestra y siniestra. No se alza el juez ejecutante en controlador de la administración urbi et orbe.

El poder ejecutivo sabe que conserva el señorío de la ejecución cuando se trata de sentencias meramente declarativas o cuando se trata de sentencias desestimatorias. En estos casos, la jurisdicción contencioso-administrativa pese a haber intervenido resolviendo por sentencia el litigio, se convierte en un cruce de Pilatos y Don Tancredo, ya que no ha encontrado culpa en la administración y permanece impasible en su pedestal sin moverse.

Así una sentencia que se limita a declarar una situación jurídica, no la altera y por tanto, no cabe actividad ejecutiva alguna, como impone el art. 521.1 de la Ley de Ejecución Civil («no se despachará ejecución de las sentencias meramente declarativas ni de las constitutivas»). Ello sin perjuicio, claro está, de las sentencias declarativas de nulidad de pleno derecho que por su propia eficacia retroactiva comportan la carga de hacer desaparecer los efectos nacidos a su amparo, labor bajo la vigilancia activa de los órganos jurisdiccionales.

Por otra parte, las sentencias desestimatorias y que confirman la validez de la actuación impugnada, no requieren actividad complementaria por parte de la justicia administrativa. En tales casos se

² A veces se desincentiva el control judicial por la sombra de la imposición de costas procesales, o por el temor del perjudicado a represalias, o por suponer una respuesta judicial tardía.

confía a la administración la ejecución de sus actos, validados judicialmente, y por tanto, serán llevados a cabo por la propia administración que los dicta con arreglo a las prerrogativas de ejecutividad y ejecutoriedad (arts. 38 y 98 Ley 39/2015, de 1 de Octubre), sin intervención de incidente de ejecución encaminado a su ejecución forzosa. Solamente a título de excepción cabe ejecutar sentencias desestimatorias en casos excepcionales como los sugeridos por la STS de 24 de Mayo de 2011 (rec. 3338/2010): *«Piénsese, por ejemplo, que la Administración vencedora en el litigio inicia luego los trámites para la revocación de ese mismo acto, o para su revisión de oficio, o, sencillamente, desiste de ejecutar la decisión cuya validez ha sido respaldada en vía jurisdiccional; y es entonces un tercero, que había comparecido en el proceso como codemandado, quien insta ante el Tribunal el efectivo cumplimiento de lo decidido en la sentencia por estar legítimamente interesado en la ejecución»*.

Por último, aun existiendo una sentencia de condena, los fines de ejecución se agotan en lo allí zanjado, pues *«no procede en fase de ejecución hacer afirmaciones sobre cuestiones que no han sido objeto de debate procesal ni de pronunciamiento en la sentencia dictada»* (ATS de 13 de Marzo de 2018, rec. 894/2014).

En suma, el escenario de ejecución de una sentencia está circunscrito a las sentencias estimatorias y de condena, y circunscrito a lo allí zanjado, de manera que el propio juez contencioso pasa a estar en una paradójica situación de «libertad vigilada» pues tiene obligación de velar por la ejecución pero ni más ni menos, ni cosa distinta de lo fallado en sentencia.

3. DIMENSIONES SUPERADAS DEL ESCENARIO DE CONFLICTO ENTRE PODERES PÚBLICOS

3.1. El embargo de bienes patrimoniales

Una de las más significativas tensiones entre poderes públicos derivadas de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas se puso tempranamente de manifiesto en los supuestos en que la sentencia reconocía un derecho de crédito en favor de un particular y la administración escudaba la inejecución de sentencia en la ausencia de fondos para atenderlo con cargo a las arcas públicas. En estos casos, lo suyo sería el embargo de los bienes de la administración pero ahí se tropezó con las clásicas prerrogativas de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las administraciones públicas.

Tras pronunciarse el Tribunal Constitucional en las STC 166/1998 y STC 28/1998 quedó claro que tal privilegio solo cubría a los bienes

destinados al cumplimiento de fines de interés público, lo que propició la redacción del vigente art. 173.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como del art.30 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 23 de la Ley 47/2003, de 27 de noviembre, General Presupuestaria.

Con ello se alcanzó una solución salomónica ya que la administración conservaba intactos los bienes de dominio público e inmutables a la ejecución de sentencias, mientras que los bienes patrimoniales podían ser objeto de traba.

Desde entonces la ejecución de la sentencia condenatoria al pago de cantidad líquida para por requerir a la autoridad o funcionario para que informe o certifique de la ausencia de fondos y en tal caso, para que ofrezca relación de bienes que no estén afectos a finalidades públicas para proceder a su embargo y liquidación con cuyo resultado afrontar el pago derivado de la sentencia.

3.2. La colisión entre la ejecución reglada y la discrecionalidad administrativa

Un segundo hito de tensión tuvo lugar entre la potestad discrecional de las administraciones públicas y el control de su ejercicio en el ámbito de la ejecución de sentencias. La propia Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa marcó el límite o non plus ultra de la ejecución en el art. 71 LJCA cuando estableció que: *«Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados»*.

De hecho, los actos discrecionales sospechosos de encerrar represalias frente a los litigantes victoriosos, pasaron a ser examinados en los incidentes de ejecución de sentencias bajo el control del fin, límite inesquivable de las potestades discrecionales.

En esta línea, la STC 167/1987 frente a la actitud de la administración de burlar la ejecución de una sentencia limitándose a dejar sin efecto estrictamente lo dispuesto en la misma y colocando al recurrente en una situación de hostigamiento y represalia, aclara el deber de la administración de persecución de la ejecución de la sentencia, removiendo los obstáculos hasta el punto de quitar el velo del cumplimiento ficticio: *«... es ciertamente aquí, en los incumplimientos administrativos disimulados o indirectos, donde se ocultan los ma-*

yores riesgos tanto para el sistema jurídico en general como para los derechos de los particulares. Pues, en efecto, el derecho a la ejecución de las Sentencias y demás resoluciones firmes de los órganos judiciales no se satisface sólo, como es patente, con la remoción inicial de los obstáculos que a su efectivo cumplimiento pueda oponer la Administración, sino que postula, además, que los propios Órganos judiciales reaccionen frente a ulteriores actuaciones o comportamientos enervantes del contenido material de sus decisiones, y que lo hagan, esto es lo esencial, en el propio procedimiento incidental de ejecución, al cual es, sin duda, aplicable el principio pro actione que inspira el arto 24.1 de la Constitución. Sólo así se garantiza la eficacia real de las resoluciones judiciales firmes y, por ende, del control jurisdiccional sobre la Administración, y sólo así pueden obtener cumplida satisfacción los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos, que resultaría incompatible con la tutela eficaz y no dilatoria que deben prestar los órganos judiciales, los cuales deben interpretar y aplicar las leyes en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental».³

Con ello queda patente que entre poder judicial y poder ejecutivo no hay lugar a componendas formales, a que aquél se quede satisfecho de que este cumpla formalmente con las sentencias. El poder judicial puede y debe perseguir la efectividad de la sentencia aunque la administración se oculte en nuevos actos y estrategias, incluso si las disfraza bajo el ropaje de decisiones discrecionales.

3.3. La legislación sobrevenida que legaliza lo censurado por sentencia firme

Un tercer hito fue el resuelto por el Tribunal Constitucional para resolver la colisión entre una sentencia firme y el ejercicio de las potestades legislativas y reglamentarias en la dirección contraria.

Así, planteado el supuesto de que la ejecución de sentencia resultase contrario a una nueva norma legal o reglamentaria, se produciría la imposibilidad jurídica de ejecución de la sentencia, pero la misma debe entenderse en el sentido más restrictivo y en térmi-

³ Comentada en extenso por MOISÉS BERMEJO GARDE en Sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas contra la Administración Pública: la sentencia del Tribunal Constitucional 167/1987, de 27 de octubre, Revista Jurídica de Navarra, n.º 5, 1988, págs. 167-179. Pone de relieve el paso adelante del Tribunal Constitucional al imponer la interpretación más favorable al derecho fundamental a la ejecución de sentencias y bajo consideraciones de economía procesal que eludan imponer al particular victorioso la carga de afrontar nuevos procesos.

nos de imposibilidad absoluta para no comprometer y vaciar con frivolidad el derecho a la tutela judicial efectiva.⁴

En tan excepcional caso, el derecho a la tutela judicial efectiva admite el cumplimiento equivalente, normalmente con indemnización» *pues tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de la identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación»* (STC 58/1983, STC 322/1994 y STC 99/2010). Ahora bien, tal sustitución no queda al libre albedrío de la administración condenada, sino que ha de realizarse en el marco de un incidente encaminado primero, a constatar la imposibilidad de ejecución, y un segundo incidente para determinar el cumplimiento por equivalencia.

O sea, existe un derecho a la ejecución literal de la sentencia o a la compensación a litigante victorioso por no ejecutarse. Y en este caso, el pago de tales indemnizaciones resultaría obligado con cargo a los presupuestos e incluso podría ser obligado el reintegro a cargo de funcionario o autoridad, en caso de dolo o culpa grave, tal y como ampara para los supuestos de responsabilidad patrimonial el art.36 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen del Sector Público.

3.4. La legalidad presupuestaria doblegada por la ejecución de sentencias

El art. 108.1 LJCA sentó la conquista de la obligación de la administración de adoptar las medidas presupuestarias precisas para poder dotar de crédito presupuestario para afrontar el pago de cantidades líquidas a que fuere condenada. Además el crédito presupuestario para tal finalidad siempre tendría la consideración de ampliable.

Un paso singular adelante se ofreció en el ámbito de las oposiciones selectivas para empleo público, en que si la ejecución de sentencia comporta la dotación de nuevas plazas con mayor gasto de personal, el Supremo no ha vacilado en dejar claro que *«...una cosa es la prohibición de los Tribunales Calificadores de proponer más aprobados del número de plazas convocadas, y otra muy distinta los efectos jurídicos de una sentencia como consecuencia de la estimación de un recurso contencioso-administrativo.*

⁴ Así, trayendo a colación la jurisprudencia claramente restrictiva de la imposibilidad jurídica como factor enervador de la eficacia de las sentencias, SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, en el Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, 2.^a ed. Civitas, 2012, págs. 874 y ss.

Es evidente que cuando se impone a la Administración una obligación de dar o hacer alguna cosa, la Administración ha de reaccionar modificando en su caso los presupuestos, o tomando las medidas necesarias para la ejecución de la misma, sin que por ello se entienda que los Tribunales ejercitan potestades administrativas». (STS de 15 de Febrero de 2014, rec. 2459/2013).

4. LOS PRINCIPIOS DE RELACIONES ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS

4.1. Relaciones de conflicto

Las relaciones institucionales se han jurificado tras el esfuerzo del art. 55 de la Ley de Bases de Régimen Local. Tal fue su éxito que se reprodujo en el art. 141 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde se habla de respeto, colaboración y lealtad entre administraciones. Quedan fuera de ese ámbito normativo las relaciones entre poder judicial y administraciones o poderes públicos.

Sin embargo, la Ley es consciente de los conflictos que pueden existir entre administraciones y de éstas con el poder judicial.⁵

Estos conflictos entre administraciones obligadas a ejecutar sentencias y los tribunales contencioso-administrativos no cuentan con reglas sustantivas y específicas que los solventen, sino que se ajustan al marco general de ejecución de sentencias, recogido en los artículos 103 a 113 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Así y todo, no es una relación equilibrada ya que enfrentan a un poder público, el jurisdiccional investido de una potestad ejecutoria, frente a otro poder público despojado de sus prerrogativas.

4.2. La colaboración interadministrativa en la ejecución de sentencias

En la ejecución de sentencias es posible que los medios propios de la justicia no permitan asegurar la misma y que resulte idónea la utilización de una tercera administración interpuesta, sea una ad-

⁵ Así, de un lado, existen los conflictos mayores entre Estado y Comunidades Autónomas, buena parte de los cuales se canalizan ante el Tribunal Constitucional, y junto a ellos los conflictos en defensa de la autonomía local. De otro lado, los conflictos menores entre Administraciones públicas que han merecido la existencia de una vía especial de impugnación que cuenta con un trámite previo alternativo a los recursos. Se trata del requerimiento previsto en el art. 44 LJCA.

ministración territorialmente vecina o la administración de tutela, la que facilite la ejecución de las sentencias.⁶

Este fenómeno de colaboración forzosa que alza a una administración como «comisaria» de la ejecución de sentencia que condena a otra administración, o como responsable de la prestación del servicio u obra objeto de condena, no es frecuente pero tiene lugar, sin que se hayan regulado los términos y consecuencias de la misma.⁷

Un primer problema es el relativo a *la fuente de tal obligación para la administración colaboradora*, dado el principio de autonomía institucional y personalidad jurídica diferenciada entre administraciones. El fundamento se encuentra en el deber general de cumplir sentencias y el deber de colaborar en su ejecución que dimana del art.118 CE. Además existe discrecionalidad judicial en elegir la administración colaboradora «*incluso al margen del régimen ordinario de competencias*» (STC 167/1987).⁸ Así y todo, el Tribunal Constitucional ha precisado que tal colaboración puede recabarse de «*otros entes públicos o personas privadas, en especial del Estado, pues la sentencia o la resolución de los Jueces y Tribunales emana de un poder del Estado, y todos los poderes del Estado, en su sentido integral, es decir, comprendiendo las Comunidades Autónomas*» (STC 67/1984).

Un segundo problema radica en *la responsabilidad de la administración comitente* por los errores, excesos o inadecuada ejecución del mandato de la sentencia. En tales casos, ha de tenerse presente que la obligación de colaborar ha de prestarse por la administración bajo los principios de prudencia y legalidad, pudiendo en todo momento recabar autorización o criterio del órgano judicial responsable de la ejecución, de manera que la torpeza o error de la administración colaboradora comporta la carga de asumir sus consecuencias indemnizatorias o responsabilidad frente a terceros.

⁶ Son los supuestos en que los medios del personal de la administración de justicia o de la policía judicial, no puedan asegurar su cumplimiento (particularmente las referidas en los artículos 5491 LOPJ).

⁷ La ejecución comisarial se regula por primera vez en la LJCA de 1998 aunque ya la STC 67/1984 la había considerado posible, según nos recuerda MILA-GROS LÓPEZ GIL, en Avances en la Ejecución de las Sentencias contra la Administración, Thomson-Aranzadi, 2004, pp. 275 y ss. Recordaremos que el leading case vino dado por la STS de 13 de marzo de 1986 que confirmó la legalidad de la convocatoria directa de un pleno por el Secretario general ante la resistencia del alcalde a convocarlo para evitar la moción de censura.

⁸ En todo caso, han de imperar los principios de proporcionalidad así como de proximidad, JOSÉ RAMÓN CHAVES GARCÍA, Agilización de la ejecución de sentencias en el proceso contencioso, Cuadernos Digitales de Formación, núm.12, 2013, p. 30.

El tercer problema es *la cuestión de los costes* que asume la administración comisaria y que realiza por cuenta de otra administración. En estos casos, existe un enriquecimiento injusto de una administración y un empobrecimiento de otra bajo la justa causa de colaborar en la ejecución, lo que sin duda ofrece a ésta justo título para su resarcimiento a cargo del obligado. Y esta repercusión de costes asumidos por una administración sobre la administración condenada podrá hacerse efectiva en el marco del propio incidente de ejecución con aplicación de las medidas de ejecución forzosa dineraria (art. 106 LJCA).⁹ Y ello porque sería frustrante y contrario a la lealtad y economía procesal que la administración colaboradora tuviere que iniciar un nuevo proceso frente a la administración deudora, cuando al fin y al cabo, el origen de su título de crédito se sitúa en el mismísimo incidente de ejecución.

5. LA RESISTENCIA ADMINISTRATIVA A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

5.1. La rebeldía ejecutiva de la administración

Cuando la propia administración pública se opone a la administración de justicia al ejecutar la sentencia, estamos ante un pulso resuelto desigualmente.

Por un lado, está la actuación de la administración tendente a burlar la sentencia haciendo uso de su potestad reglamentadora. Es el caso de la imposibilidad jurídica, que normalmente será legítima pero en otras ocasiones la norma sanadora sigue a la sentencia perjudicial.

Por otro lado, está la actuación morosa y renuente, pretextando trámites y formalidades. Aquí entran en juego los requerimientos y multas coercitivas.

Por último, está la oposición de razones jurídicas o intereses de terceros.

El art. 108 LJCA encierra los poderes del juez ante tales situaciones: «*Por su parte, el artículo 108 —incumplimiento por la administración— dispone: «1. Si la sentencia condenare a la Administración*

⁹ Sobre la problemática del tercero comisario, vid. TOMÁS GONZÁLEZ CUETO: La ejecución de sentencias de condena a la administración a realizar una actividad o a dictar un acto, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 26. Enero 2012. pp. 26 y ss.

a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento: a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto. b) *Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada*»

Hemos de reparar en que el legislador ha otorgado al juez una suerte cheque jurídico en blanco pues le inviste del poder para adoptar las «medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado», de manera que podrá tomar decisiones mas o menos gravosas, incentivar o castigar, fijar plazos mas o menos extensos, obligar a autoridades o funcionarios... Todo ello bajo su «prudente arbitrio» que es el crudo eufemismo para la discrecionalidad judicial. En suma, se deposita en el juez la imaginación y la confianza para poder ejecutar la sentencia, sin que el legislador contencioso haya incluido reserva o blindaje alguno para la administración ejecutada.

5.2. La imposibilidad jurídica

La imposibilidad jurídica supone enfrentar a la fuerza de la sentencia con la fuerza de la ley. La *cosa juzgada* se enfrenta a la *jugada* de aprobar una ley o reglamento de signo contrario.

El caso mas habitual suele ser la reacción de la administración con la potestad más accesible, la reglamentaria, encaminada a legalizar lo ilegal. Es frecuente en el ámbito urbanístico donde el planeamiento supuestamente ilegal puede cambiarse por la autoridad local y/o autonómica al amparo de la discrecionalidad y de este modo salvar de la demolición las construcciones o actividades nacidas a su amparo.¹⁰

Dadas las graves consecuencias de esta imposibilidad jurídica en que frente al venablo del auto de ejecución se ofrece el escudo del reglamento, se contemplan dos procedimientos o incidentes encañados y sucesivos.

¹⁰ Y ello puesto que si se procede a la demolición será la administración la que tendrá que afrontar la responsabilidad patrimonial y costes consiguientes.

El primero encaminado a declarar formalmente la imposibilidad de ejecución previa constatación de la realidad de tal imposibilidad. Aquí tropezamos con el primer privilegio de la administración ya que so pretexto de la literalidad del art. 105.2 LJCA («el órgano obligado al cumplimiento») no puede el tercero promoverlo sino solamente está legitimada la Administración obligada pero no el particular, quien debe solicitarlo a la Administración y frente a su desestimación promover un recurso contencioso-administrativo autónomo.¹¹

La tramitación del incidente comportará la práctica de prueba si fuere precisa.¹²

El segundo incidente versará sobre el plano puramente indemnizatorio para fijar la cuantía equivalente a la frustración de la ejecución de la sentencia en sus propios términos.¹³

5.3. La actuación morosa

Lo normal es que la administración juegue con los tiempos de ejecución. No olvidemos que estamos ante un poder jurisdiccional donde los plazos marcados se vuelven rígidos para el particular y flexibles para la propia administración de justicia, en simetría con lo que sucede con los plazos administrativos, donde el particular puede ver caducado su derecho, mientras que normalmente sub-

¹¹ En este sentido la STS del 7 de Julio del 2008 (rec.: 7639/2005) establece: «Ahora bien, nuestra jurisprudencia se ha manifestado tradicionalmente más restrictiva cuando el interesado en la inejecución del fallo es el particular a quien perjudica. Así, este Alto Tribunal ha señalado que el incidente para declarar la imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia no puede ser promovido en vía jurisdiccional por los particulares personados en las actuaciones. La consecuencia de este criterio es que el particular o las corporaciones, que no tengan la condición de Administración condenada, deben solicitar la declaración de imposibilidad de ejecución de la sentencia de la correspondiente Administración e interponer contra ella recurso contencioso-administrativo, si la petición se resuelve desfavorablemente.» (ATS de 15 de marzo 1989).

¹² STS de 31 de Mayo de 2005 (rec. 7869/2002): «Aunque no se contempla la posibilidad de periodo probatorio, no debe existir obstáculo para la apertura del mismo con la finalidad de poder practicar las que se consideren pertinentes tanto en relación con la concurrencia de la causa como en relación con la determinación, en su caso, de la indemnización procedente».

¹³ Tal incidente está liberado de formalismos procesales, como recuerda la STS de 23 de Enero de 2013 (rec. 353/2012) exponiendo que: «Desde el punto de vista procedimental, el único trámite que previene el art.º 105.2 de la LJ, es el de audiencia de las partes; ni se prevé ni siquiera se menciona un concreto procedimiento, ni un reenvío de otros previstos en nuestro ordenamiento jurídico».

siste la validez del acto administrativo dictado fuera de plazo (art. 48.3 Ley 39/2015).

Así el legislador ha sido generoso con el poder ejecutivo y ha otorgado un plazo de gracia de dos meses para preparar la ejecución de la sentencia (art. 104.2 LJCA), que se convierte en tres meses (art. 106.1 LJCA) si son precisas modificaciones presupuestarias. Transcurridos estos plazos cuenta el reloj y el tercero ejecutante puede promover su cumplimiento.¹⁴

En este punto, la justicia administrativa actúa con parsimonia y suele limitarse a abrir el incidente de ejecución y formular un requerimiento con nuevo plazo para su cumplimiento, que de aportarse razones o demostrar cierta actividad administrativa con visos de seriedad, puede dar lugar a nuevos plazos o prórrogas. Mientras tanto, el tercero ejecutante se desespera.

Llega un momento en que el único consuelo para el ejecutante es la imposición del interés punitivo del art. 106.3 LJCA, pero nuevamente la jurisprudencia ha alertado de su carácter facultativo (Auto del TS de 21 de noviembre de 2014, rec. 269/2011). Y eso sí, cuando se aplica, el mismo debe ser soportado por la administración ejecutada.

Lo que ciertamente impulsa la ejecución de sentencias es la imposición de multas coercitivas, previstas en el art. 112 LJCA. Tales multas coercitivas elevan la tensión entre la administración de justicia y la administración pública y presentan singularidades relevantes:

- a) Son multas coercitivas personales y que no afectan a la administración por lo que su destinatario, y sus alegaciones se canalizarán a título personal por la autoridad o funcionario obligado.
- b) Son multas coercitivas y no sanciones administrativas, por lo que no son de aplicación los principios, reglas y garantías propios de la potestad sancionadora, estando marcados por su carácter expeditivo.

¹⁴ Las estrategias retardatarias por la administración ejecutada, invocadas pese a su debilidad, son de cuatro tipos: a) Exponer que se ha interpuesto un recurso de amparo ante el Tribunal constitucional; b) Apuntar que se tramita un reglamento o ley sanadora del vicio original; c) Poner sobre la mesa cuestiones prejudiciales civiles o penales; d) Aducir insuficiencia presupuestaria vinculada a la crisis económicas. Así, JOSÉ RAMÓN CHAVES GARCÍA, *Agilización...* cit. p. 26.

c) Su importe recae sobre el patrimonio personal del sujeto sin que pueda pagarse con cargo a las arcas públicas, lo que podría encerrar un delito de malversación de fondos públicos o prevaricación, o al menos, una gravísima falta disciplinaria para el funcionario, o contra los deberes de buen gobierno de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre.

d) Se reiteran tales multas hasta el exacto cumplimiento del fallo, y lo natural es que su cuantía vaya creciendo conforme se mantiene la resistencia a la ejecución.

e) Si los órganos colegiados de la administración (Pleno o consejo de gobierno o similar) amparan la negativa a la ejecución, nada impide que tales multas coercitivas continúen o que incluso se extiendan a las autoridades que con su voto dificulten la ejecución de la sentencia.

5.4. La oposición de otros intereses dignos de protección

Hay supuestos de ejecución de sentencias en que la administración cuenta con un aliado para frenar o modular la ejecución de la sentencia. Es el caso de los terceros inicialmente aprobados tras una oposición en un procedimiento selectivo y que pueden verse afectados por la ejecución de una sentencia invalidante de una prueba. En tal caso, de forma excepcionalísima y bajo razones de equidad, el Supremo ha considerado que puede compatibilizarse la ejecución de sentencia a favor del particular victorioso con la conservación de plazas por el tercero inocente.¹⁵

En cambio, cuando se trata de sentencias que comportan la demolición de edificación ilegal, los terceros de buena fe no gozan de amparo como ha señalado el Supremo, sin perjuicio de las acciones de resarcimiento, pero sin comprometer la ejecución de lo fallado en sus estrictos términos.¹⁶

¹⁵ «En todo caso, este pronunciamiento no supondrá la privación de su condición a aquellos aspirantes que, nombrados en su día funcionarios, ahora, como consecuencia de la aplicación de la base 6.2.5., segundo párrafo, de la Orden de 17 de junio de 2004, obtuvieran una puntuación por debajo de la que da acceso a la plaza. Razones de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, además de consideraciones de equidad, justifican esta solución pues no puede desconocerse ni el tiempo transcurrido desde que se celebró el proceso selectivo ni que son del todo ajenos a la causa determinante de la estimación de este recurso.» (STS del 4 de mayo de 2016, rec. 3221/2014).

¹⁶ En este sentido la STS de 12 de mayo de 2006 señaló que «los terceros adquirentes del edificio cuyo derribo se ordena, o de sus elementos independientes,

6. SUPUESTOS DE CONFLICTOS ENTRE PODERES PÚBLICOS

6.1. El caso de la insolvencia municipal insalvable

Cierto asunto sonoro evidencia los problemas de ejecución de sentencias que implican a varias administraciones. Telegráficamente lo expondremos.

Se trata de un Ayuntamiento asturiano pequeño que clausuró una explotación minera allá por 1984, y la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia anuló tal cierre y declaró el derecho del titular de la empresa minera a una indemnización de casi dos millones y medio de euros. Planteada la ejecución de sentencia, y acreditada la insuficiencia del presupuesto de este municipio de menos de mil habitantes, para afrontar este cuantioso débito, la Sala dispuso la responsabilidad subsidiaria a efectos de ejecución por parte de la Administración autonómica, previsión que fue anulada por el Tribunal Supremo ya que la autonomía del ente local y la autonomía de la administración regional no admitían vasos comunicantes de responsabilidades. En esas condiciones, el Ayuntamiento asumió un pago periódico de módica cuantía en plazos dilatadísimos, hasta que finalmente, en 2017 el fondo de Impulso Económico del Ministerio de Hacienda facilitó a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO) un crédito que vence en el año 2027 y poder asumir buena parte de la deuda para que el derecho dimanado de sentencia firme no quedase vacío.

En suma, la colaboración entre administraciones para ejecutar sentencias no alcanza a la yuxtaposición o confusión de responsabilidades. Una cosa son las potestades de tutela y otra muy distinta que exista corresponsabilidad entre administraciones cuando se trata de ejecutar sentencias que afectan solamente a una de ellas.¹⁷

ni están protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, ni están exentos de soportar las actuaciones materiales que lícitamente sean necesarias para ejecutar la sentencia; su protección jurídica se mueve por otros cauces, cuales pueden ser los conducentes a dejar sin efecto, si aún fuera posible, la sentencia de cuya ejecución se trata, o a resolver los contratos por los que adquirieron, o a obtener del responsable o responsables de la infracción urbanística, o del incumplidor de los deberes que son propios de dichos contratos, el resarcimiento de los perjuicios irrogados por la ejecución.»

¹⁷ Distinta ha sido la solución del Supremo ante los casos de insolvencia del beneficiario de la expropiación en que se ha alzado la responsabilidad subsidiaria de la administración expropiante, con el fin de no dejar esquilmo al propietario

6.2. El caso espinoso de los decretos leyes que desactivan la ejecución de sentencias

Es sabida la pugna que a veces se plantea entre sentencia firme y ley ad hoc para desactivar su ejecución. Esta tensión ha planteado la defensa de la llamada «reserva de jurisdicción» o núcleo de potestad jurisdiccional que incluye la ejecución de sentencias y que se resiste a intromisiones de otros poderes, planteamiento de más éxito académico que práctico puesto que no es infrecuente ese papel avasallador del legislador para enervar la fuerza de la cosa juzgada.¹⁸

Lo ilustraremos con un caso singular, reciente y que sitúa el conflicto al límite pues supone utilizar el decreto ley para frenar la fuerza de la sentencia desfavorable a los intereses gubernativos. Se trata del supuesto de decenas de autos de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo (comprendidos entre el primero de 13 de Marzo de 2017, rec. 8117/2017 y el reciente de 6 de abril de 2018, rec. 4337/2017) que admitían interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar las restricciones y/o limitaciones aplicables para autorizar la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, y precisar si la nueva redacción del art. 48 LOTT dada por la Ley 9/2013 requería de un nuevo desarrollo reglamentario o «resucitaban» las disposiciones reglamentarias anteriores, particularmente el art. 182 del reglamento. Pues bien, en puertas de hacerse publica la sentencia del Supremo interpretando ambos preceptos se dictó el reciente Decreto-Ley 3/2018, de 20 de Abril (BOE de 21 de Abril) que modifica el art. 48 y deroga el art. 182 del reglamento.

Pues bien, tal Decreto-Ley deja en agua de borrajas todo el conflicto judicial.

Es curioso que la voluntad del legislador en el art. 103.4 LJCA se ofrece clara «Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.»

Pero esa voluntad de evitar el fraude procesal de desactivar las sentencias no incluía en su letra dos supuestos. Ni el caso del legislador que aprobase una ley, ni el caso del gobierno que aprobase

cuyo bien se le ha privado para satisfacer una finalidad pública (STS de 22 de abril de 2016, rec. 3491/2014).

¹⁸ En extenso, SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *La reserva de jurisdicción*, La Ley, Madrid, 1989.

un Decreto ley, cuando pretendiese cubrir el acto o reglamento ilegal de una armadura en la que rebotasen las flechas de los incidentes de ejecución de sentencia. Y ello porque tanto leyes como Decretos leyes tienen su específico cauce de control por el Tribunal Constitucional, lo que supone abrir un cómodo escenario de formas, plazos y triquiñuelas procesales ante el Tribunal Constitucional que cumplen la conocida misión bélica de «ganar tiempo».

Solo quedaría la excepcional inaplicación del Decreto-Ley o incluso, ley, por contravenir de forma clara el derecho comunitario.

Este supuesto ha de examinarse a la luz del recién estrenado recurso de casación bajo el interés casacional. La Sala contencioso-administrativa del Supremo asume un papel crucial al servicio de la seguridad jurídica pues abordará cuestiones jurídicas (no examinar pruebas y valorar hechos) y además de relevancia objetiva (interés casacional), allí donde hay semilleros de litigios o enredos jurídicos. En suma una crucial funcionalidad de interpretar la ley o el reglamento que en la práctica cubre las lagunas, armoniza o aclara las ambigüedades.

No se trata de que el Supremo español salga al paso a buscar problemas jurídicos, como hace el Supremo brasileño que aclara contradicciones jurisprudenciales si detecta su existencia extraprocesalmente. No. El Supremo español resuelve litigios concretos entre partes reales y con consecuencias prácticas.

De ahí que el legislador y el ejecutivo han de moverse en el plano de la legalidad objetiva, de la necesidad de la norma pro futuro, y jamás dictar normas mirando por el espejo retrovisor para atropellar una sentencia dando marcha atrás en el tiempo. No está el legislador ni los decretos leyes para dejar en el limbo litigios pendientes y dejar perplejos a los operadores jurídicos.

Por otra parte, la admisión de un recurso de casación, sea el que sea, se publica oficialmente para general conocimiento de Juzgados y Tribunales, así como operadores jurídicos, y con ello se propicia una especie de «tiempo muerto» o suspensión de los pleitos pendientes hasta que se fije la doctrina de interés casacional.

Lo que no puede aceptarse es que tal publicación oficial de la admisión del recurso de casación sirva de alerta para que se agiten los lobbies, los grupos sociales afectados o los intereses políticos para promover durante esos meses que precisa la gestación y alumbramiento de la sentencia casacional, un proyecto de ley encamina-

do derechamente a corregir o desactivar una sentencia negativa. Y si ya resulta inquietante que el legislador vaya a remolque de las sentencias casacionales, más terrible resulta que sea el Ejecutivo quien a través de un Decreto-ley pensado como arma excepcional para situaciones excepcionales, sea el arma guardado por los gobiernos (estatal y autonómico, porque los Estatutos de autonomía de tercera generación también tienen esta figura), de manera que ante la sentencia desfavorable a inconfesables intereses pueda desfundarse el raudo Decreto Ley para enterrarla.

En definitiva, el Decreto Ley está legitimado por la Constitución para situaciones de «extraordinaria y urgente necesidad»(art.86.1), pero es altamente cuestionable que se alce como «extraordinaria y urgente necesidad» un escenario de pendencia de sentencia del Supremo, por mucho que se vista de intereses mercantiles de fondo.

En todo caso, no es bueno para la seguridad jurídica de todos que se dicten leyes ni decretos-leyes ad hoc, ad personam, ad partem o ad iniustitiam.¹⁹

6.3. Órganos constitucionales y estatutarios vs. justicia administrativa

Otras veces a la jurisdicción contencioso-administrativa no le tiembla el pulso ante la resistencia continuada a ejecutar la sentencia y ordena su inmediato cumplimiento ante una trayectoria pasiva, nada menos que del Tribunal de Cuentas del Reino, aunque justo es reconocer que similares controles se ejercen sobre el Congreso, Senado o Tribunal Constitucional, y homólogos autonómicos, cuando se trata de ejecutar sentencias en materia de personal, patrimonio o contratación.²⁰ Así, el Supremo expone los antecedentes: «*Son ya cuatro las sentencias de esta Sala Tercera que han estimado otras tantas impugnaciones efectuadas por el ejecutante contra una serie*

¹⁹ Como nos enseñaba Piero Calamandrei en su reacción frente al abuso en la Italia fascista de los decretos-ley que se convirtieron en la forma normal de legislar así como contra «el fraude de ley dispuesto por el propio legislador: la ley hecha para defraudar a la ley», lo que le hizo clamar afirmando que: «El sentido de la justicia puede hacer sentir la injusticia de la ley, e impulsar a modificarla; pero no cabe destruir el sentido de la legalidad, es decir, el respeto de las reglas del juego según las cuales, modificar las leyes, hay que seguir la vía trazada por ellas». «Sin legalidad no hay libertad» (1944), Ed. Trotta, Madrid, págs. 72-73.

²⁰ El ATS de 5 de Febrero de 2014 (rec. 403/2013) con naturalidad remite el control del cumplimiento de sentencias por el Congreso, al incidente de ejecución.

de resoluciones del Tribunal de Cuentas que se han anulado y en las que esta Sala ha apreciado la finalidad desviada de conceder el puesto de trabajo en litigio favoreciendo a un funcionario determinado», lo que llevó al Tribunal Supremo a mostrarse .» Y se muestra didáctico y paciente como con el hijo pródigo: «No puede considerarse, desde luego, ejemplar la actuación del Tribunal de Cuentas. Ha tardado casi cuatro años en ejecutar la sentencia y ha obligado a la Sala a hacer uso del apercibimiento previsto en el artículo 112 de la Ley de la Jurisdicción . (...) y está, por la posición que ocupa, especialmente obligado a cumplir las sentencias firmes del Tribunal Supremo (...) Lo cierto es, sin embargo, que era el Tribunal de Cuentas en cuanto tal el obligado a ese cumplimiento y que, objetivamente, ha dilatado durante más tiempo del debido la ejecución de nuestra sentencia. Hacer constar esa circunstancia ayudará a evitar en el futuro situaciones como la que se ha producido en este caso.» (ATS de 28 de junio de 2013, rec. 557/2007).

Es llamativo el tacto pero también firmeza del Tribunal Supremo para reconducir a otro órgano constitucional a la ejecución de una sentencia. Pero es más, la asombrosa tensión institucional se evidencia cuando la jurisdicción contencioso-administrativa, y particularmente el Tribunal Supremo controla al órgano de gobierno de los jueces, y dispone requerimientos para que el Consejo General del Poder Judicial cumpla con lo sentenciado, lo que en ocasiones da pie a sonoros conflictos.

Y ello porque tal control no es solo para dictar sentencias que controlen sus actos, sino para promover su ejecución, tal y como mandata la Constitución.

7. CONCLUSIONES

El esquema clásico de la división de poderes tiene un punto de desequilibrio en los incidentes de ejecución de sentencias, donde administraciones públicas, entes públicos y órganos constitucionales o estatutarios están sometidos al mandato derivado de la sentencia firme, siendo los tribunales de lo contencioso-administrativo los garantes de su ejecución porque tras ello está el derecho fundamental derivado de la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a la ejecución puntual y exacta de las sentencias.

Se impone robustecer los principios de buena fe y lealtad institucional cuando se trata de incidentes de ejecución de sentencias para evitar el poder coactivo que hace resentir la credibilidad de los órganos públicos y comporta funestas consecuencias institucionales.

8. BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO GARDE, Moisés. Sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas contra la Administración Pública: la sentencia del Tribunal Constitucional 167/1987, de 27 de octubre, *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 5, 1988, págs. 167-179.

CHAVES GARCÍA, José Ramón. Agilización de la ejecución de sentencias en el proceso contencioso, *Cuadernos Digitales de Formación*, núm. 12, 2013.

LÓPEZ GIL, Milagros. *Avances en la Ejecución de las Sentencias contra la Administración*, Thomson-Aranzadi, 2004.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La reserva de jurisdicción*, La Ley, Madrid, 1989.

SALA SÁNCHEZ, Pascual; XIOL RÍOS, Juan Antonio y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. *Práctica Procesal contencioso-administrativa*, Tomo VII, Bosch, Barcelona, 1999.