

# LA UNIDAD DEL ESTADO Y EL PROBLEMA DE LA EJECUCION DE SENTENCIAS

En la magnífica conferencia que sobre el problema que plantea la nueva ordenación de lo contencioso-administrativo en España pronunciara recientemente Jesús GONZÁLEZ PÉREZ se trató el problema de la ejecución de sentencias.

Sin duda constituye uno de los temas claves del actual Derecho administrativo, y sobre él existe numerosa bibliografía. El fallecido profesor granadino Miguel CUEVAS publicó interesantes trabajos acerca de esta cuestión en la «Revista de Derecho Público» allá por el año 1933. Posteriormente, se han ocupado de este mismo tema S. ROYO-VILLANOVA, Cirilo MARTÍN RETORTILLO y Jesús GONZÁLEZ PÉREZ.

GONZÁLEZ PÉREZ exponía una solución propugnada por ALCALÁ-ZAMORA DEL CASTILLO y que consistía en la creación de un Tribunal mixto o de conflictos, o en arbitrar una solución judicial (1).

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ coincide en gran parte con la solución que defendió don Nicolás PÉREZ SERRANO en el brillante discurso con el que se inauguró el año 1954 el Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.

Mi ilustre maestro de Derecho Político, don Nicolás PÉREZ SERRANO, defendía que para que no quedasen en mera ilusión las sentencias proferidas por los Tribunales de lo contencioso-administrativo, era preciso que se publicara por el Tribunal Supremo el texto íntegro de las sentencias de lo contencioso, con lo cual vendría a producirse una especie de coacción moral sobre la Administración. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, como perteneciente a la nueva generación, adopta siempre un punto de vista realista de ardiente amor a la verdad, que nos parece muy plausible.

GONZÁLEZ PÉREZ es un magnífico jurista, formado en las técnicas procesales al mismo tiempo que en las técnicas administrativas, pero, a nuestra manera de ver, predomina en él la visión jurídica sobre la necesaria visión política que se debe tener siempre al tratar de los problemas del Derecho administrativo. A nuestro juicio, el problema de la

---

(1) En la conferencia pronunciada en la Academia de Jurisprudencia y Legislación el 8 de febrero de 1954, sobre *La reforma de la Ley de lo contencioso-administrativo*.

ejecución de sentencias en el actual Estado español es uno de los más vidriosos y difíciles.

Al intentar resolverlo, sin embargo, no se puede por menos de partir de la realidad de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, que no es, en esencia, otra cosa que una consecuencia de nuestro ordenamiento jurídico-político.

Debe tenerse presente que en España existe un régimen jurídico-político cuya base indiscutible es el principio de unidad. La unidad del Estado es algo que debe quedar siempre a salvo y deben evitarse soluciones jurídicas que, si bien están en su punto para defender el Estado de Derecho, podía acaso ser tachado de que defienden más el calificativo, o sea el Derecho, con olvido de lo sustantivo, que es el Estado. Y para que no se nos objete con que queremos defender posiciones cesaristas o totalitarias —pues nada ha estado nunca más lejos de nuestra mente—, nos adelantaremos a afirmar que, aunque no coincidamos exactamente con el pensamiento de KELSEN ni el de sus maestros JELLI-NECK, GERBER o GIERKE, si pensamos que, desde el punto de vista de la realidad, Estado y Derecho son dos valores inescindibles y complementarios. Para nosotros, no es concebible un Derecho sin Estado, ni un Estado sin Derecho, aunque no nos atrevamos a decir que el Derecho es el Estado o que el Estado sea el Derecho.

Debe tenerse presente también que nuestra realidad jurídico-político-administrativa ha sido muchas veces mal interpretada, puesto que se han considerado como válidos y predominantes conceptos tomados de Francia y que aquí se aceptaron sin parar mientes en si entroncaban o no con la realidad española, que no es otra cosa que la tradición española y el único posible de los progresos.

Todos los autores y tratadistas, cuando hablan de los sistemas teóricos posibles para resolver cuestiones de competencia, mencionan solamente el sistema judicial, el sistema administrativo, el sistema mixto y el sistema del poder moderador. Con ello se olvidan dos cosas: la primera, que existe también un sistema legislativo de resolver cuestiones de competencia que puede advertirse en las Constituciones de Chile y de Perú. La segunda cosa que se olvida es que el sistema llamado del poder moderador es válido, desde luego, para Francia y sólo discutiblemente válido para España. Y decimos sólo discutiblemente válido para España, pues no podemos desconocer que el R. D. de 1887 fué inspirado por SANTAMARÍA DE PAREDES y que en la concepción de SANTAMARÍA DE PAREDES la Monarquía era el poder moderador. Ahora bien, en la concepción tradicional de España, y esto se advierte claro en el Decreto de 1854, el Monarca dirime las cuestiones de competencia no como poder moderador, sino en uso de su prerrogativa.

El concepto de prerrogativa es uno de los conceptos eje para entender la Monarquía tradicional española como todas las Monarquías tra-

dicionales. La prerrogativa es un concepto subjetivo frente a la competencia, que es un concepto objetivo. En el francés medieval que utilizaban los ingleses se definía la prerrogativa con estas palabras exactísimas: «*Tout vient de luy et tout fuit in luy al commencement*». El poder del Monarca es el poder del Gobierno, es el poder radical y originario; el Gobierno es el *minimum* de Estado, y con esta expresión no queremos decir que el Gobierno sea una cosa poco importante en el Estado, sino todo lo contrario. Un Estado es un Gobierno y lo que se crea después. Cualquier Estado ha nacido siempre en torno a un núcleo originario que a veces no es otra cosa que la Administración del Estado anterior, que en cierto modo supervive, y otras veces es un Estado revolucionario, pero que por muy revolucionario que sea no puede por menos de aceptar en parte mínima la mínima realidad social anterior, que es su Administración. Una definición realista de la Administración vendría a afirmar que por Administración se entiende el puente de un Estado a otro Estado. Esto lo vió muy bien TOCQUEVILLE, que demostró hasta qué punto la revolución francesa no hizo otra cosa que continuar el régimen tradicional francés.

En España ha habido siempre un concepto básico del Gobierno, y cuando se ha hablado del Ejecutivo, casi siempre con esta expresión se quería designar no un poder del Estado junto a los otros poderes, sino el poder mínimo sin el cual el Estado no podría existir. Un Estado puede vivir sin legislación y sin jurisdicción, e incluso en los Estados más fuertemente caracterizados por su índole de Estados de Derecho, la jurisdicción y la legislación constituyen sólo una función intermitente y prescindible. Sólo el Gobierno, la Administración y el Ejecutivo representan lo imprescindible del Estado.

El Monarca ha encarnado en todas las Monarquías tradicionales ese *minimum* de Estado, y por ello, cuando surgen conflictos entre los poderes del Estado, es el Monarca quien debe resolverlos, y no por ser un poder moderador, sino justamente por ser como la raíz o venero del Estado mismo.

Desde el punto de vista iurídico, las cuestiones de competencia y el problema de quién debe ejecutar las sentencias no son en el fondo otra cosa que un problema de deslinde de atribuciones y de resolverlos aquel poder que por definición no tiene atribuciones. Y no las tiene porque es la razón de ser y el origen de todas ellas.

Muchos autores estiman que ORTIZ DE ZÚÑIGA es el fundador del Derecho administrativo español, y don Pedro GÓMEZ DE LA SERNA figura entre los más destacados «primitivos» del Derecho administrativo español.

Lo mismo ORTIZ DE ZÚÑIGA que GÓMEZ DE LA SERNA y que COLMEIRO, cuando hablan del Ejecutivo, lo emplean como sinónimo de Gobierno, y cuando afirman que al Gobierno o al Consejo de Ministros o a la Administración corresponde la ejecución de sentencias, lo hacen no porque de-

fiendan un sistema administrativo, sino porque defienden un sistema de unidad del Estado. Un Estado, antes que legislar, ejecutar o juzgar, es sí mismo. Y esta mismidad del Estado, esta porción imprescindible y mínima del Estado, es lo que tradicionalmente se ha llamado el Ejecutivo, que en rigor de verdad es sinónimo de Gobierno.

Es muy interesante, por lo tanto, tener presente que el Ejecutivo o el Gobierno encarna la unidad del Estado y que la tradición española nos enseña que no existe otro sistema de ejecución de sentencias que el que encomienda la ejecución al propio Gobierno. Apartarse de este sistema implicaría un profundo peligro para la unidad del Estado y sería paradójico que fuera ahora, en 1954, cuando se propugnaran sistemas atentatorios a la unidad del Estado.

Ahora bien, garantizada la unidad del Estado, pues nos parece un axioma indiscutible, creemos que en la tesis defendida por PÉREZ SERRANO, ALCALÁ-ZAMORA y GONZÁLEZ PÉREZ hay mucho de eficaz.

Constituiría una burla intolerable para el más elemental sentido jurídico el que las sentencias pronunciadas por los Tribunales administrativos quedaran sin efecto. Ahora bien, en buenos principios, no se puede admitir que las sentencias de los Tribunales administrativos se lleven a ejecución por los mismos Tribunales, sino que deben ser siempre ejecutadas por el Gobierno. Muy cierta e indiscutible la afirmación de GONZÁLEZ PÉREZ de que no es el Gobierno ni la Administración, sino una concreta persona física, la que ordena la inejecución o suspensión, y que cuando esta inejecución está mal ordenada, ello constituye una expropiación individual de un bien jurídico, que debe dar lugar a la consiguiente indemnización y debe ser determinante de responsabilidad por parte de quien, sin razones para ello, ordenó que no se llevara a efecto algo que los Tribunales declararon justo. También es muy posible que, desde el punto de vista de la técnica procesal, parezca anormal que las sentencias de una jurisdicción no las lleve a efecto la misma jurisdicción, sino el Gobierno. Confesamos que no conocemos muy a fondo la técnica procesal, y acaso desde el punto de vista del Derecho procesal nuestra postura resulte herética. Estimamos, empero, que, situados en una perspectiva político-administrativa, que es la que por deformación profesional siempre nos ha parecido más exacta, no hay más remedio que admitir que las sentencias de los Tribunales de la jurisdicción administrativa deban ser ejecutadas por los órganos ejecutivos o de Gobierno.

El problema de ejecución de sentencias supone acaso el problema crucial de la sumisión del Estado al Derecho. Creemos que el Estado debe estar sometido al Derecho, pero el Estado no se puede someter al Derecho por medios coactivos jurídicos, sino sólo por medios coactivos morales. Por ello, dictada la sentencia de los Tribunales contencioso-administrativos, debe ser el Consejo de Ministros y no el Ministro concreto quien decida su ejecución, pero es necesario que el Consejo de Ministros

resuelva oído el informe del Tribunal Supremo, y, en caso de que el Consejo de Ministros no coincidiera con el informe del Tribunal Supremo, debía pasar el asunto al Consejo de Estado. En caso de que el Gobierno estimara que debía discrepar del informe coincidente del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado, el asunto debía pasar a las Cortes y ésta nos parece una nueva competencia de las Cortes españolas, que, si no está claramente especificada en la actual legislación, sí deriva sin ningún esfuerzo del contexto y significación de nuestro ordenamiento actual de Cortes.

Con este sistema que propugnamos nos parece que queda salvaguardada la unidad del Estado, y que al mismo tiempo se da un paso importante en la consecución de un Estado de Derecho, que entendido rectamente es aspiración unánime de la juventud actual.

J. GASCON HERNANDEZ

