EJECUCION JUDICIAL DE LAS RESOLUCIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS

POR

ANTONIO CANO MATA

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo
Doctor en Derecho

I

EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El proceso contencioso-administrativo *es la forma jurídicamente regulada de la protección del ordenamiento jurídico-administrativo por el Estado* (1).

Nótese que en el concepto anterior hablamos de protección por el Estado del ordenamiento administrativo, lo que exige que sea el Estado —y sólo él— el único a quien puede corresponder esa protección, ya que es él quien, tras proscribir la tutela privada, toma a su cargo la tutela jurídica, creando como instrumento el proceso (2).

Por eso, cuando se dice que la potestad de aplicar las leyes, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde a los Tribunales de Justicia, se nos está diciendo —ante todo— que esa potestad compete al Estado y —después— que el Estado la ejerce a través de unos órganos independientes dotados de jurisdicción, que son los jueces y tribunales.

---

(1) Emilio GÓMEZ ORBANEJA y Vicente HERCE QUEMADA: *Derecho Procesal Civil*, 5.ª edición, Madrid, 1962, p. 1.

(2) Como señala hoy el artículo 1.° de la Ley Orgánica del Estado, el Estado español, constituido en reino, es la suprema institución de la comunidad nacional y le incumbe el ejercicio de la soberanía, a través de los órganos adecuados a los fines que ha de cumplir.

En segundo lugar, señala la definición anterior que los tribunales no protegen simplemente la norma, sino *el ordenación jurídico*, y la distinción no es terminológica, sino de contenido, pues la aceptación de este ordenamiento —el tributo y homenaje al profesor Santi ROMANO es obligado (3)— traerá como consecuencias más importantes:

1.° El recordar la unidad jurídica, dentro de la pluralidad de ramas, hasta el punto de que si un ordenamiento jurídico concreto (piénsese en el administrativo) crea —o pretende crear— instituciones que violan el ordenamiento jurídico general (lo que nada tiene que ver con las peculiaridades de cada rama, tan lícitas como necesarias), surgirá una antítesis que obligará a rechazar el empleo de esas categorías concretas por su oposición a la unidad jurídica sustancial que dimana del ordenamiento jurídico.

2.° La de enriquecer el contenido del derecho, que no queda circunscrito a la norma (4), sino que se extiende —como dice la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa (5), donde la influencia de BALLBÉ es manifiesta— a los principios y a la normatividad inmanente a la naturaleza de las instituciones. Ya admitamos el concepto de «normatividad inmanente» como independiente, ya subsumamos esta idea dentro de los principios de derecho natural, tradicionales, políticos o sociales (6), lo que es innegable es ese enriquecimiento del Derecho del que venimos hablando.

---

(3) Santi ROMANO: *El Ordenamiento Jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963. Traducción sobre la reimpresión de la 2.ª edición italiana editada por Sansoni Firenze en 1951, por los profesores Sebastián y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO. Estudio preliminar de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO.

(4) El hecho de que el positivismo jurídico esté hoy superado no justifica los ataques innecesarios que se hacen a dicha doctrina. Suelen olvidar los *críticos* algo tan importante como es la proyección histórica, que justifica el positivismo aplicado al campo jurídico dentro del marco histórico en que nace, como técnica de lucha frente al poder arbitrario, o al menos carente de control jurídico.

(5) La Exposición de motivos nos dirá literalmente: «...y refiere la conformidad o disconformidad del acto genéricamente al Derecho, al ordenamiento jurídico, por entender que reconducirla simplemente a las leyes equivale a incurrir en un positivismo superado, y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones...»

(6) Federico DE CASTRO y BRAVO: *Derecho Civil de España*. Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, 3.ª edición, pp. 465 a 469.

3.º Asegura la independencia del Derecho frente al Estado, o alguno de sus poderes, puesto que quizá éstos puedan modificar la norma, pero lo que no podrán modificar ni vulnerar será el ordenamiento jurídico (7).

La idea doctrinal del ordenamiento jurídico no queda en un concepto más o menos brillante, sino que constituye una realidad práctica en nuestro Derecho positivo y en nuestra jurisprudencia.

Por lo demás, difícilmente encontraremos un cuerpo de normas en donde la idea de ordenamiento jurídico lata con tanta claridad y precisión como ocurre con las leyes administrativas y disposiciones reglamentarias.

No se trata únicamente de que la Ley de lo Contencioso nos diga en su artículo 83-2 que la sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto, o la disposición que constituye el objeto de la pretensión procesal, incurra en cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, que no es sino una de las múltiples formas de infracción (8), sino que ya la Ley de Procedimiento exigirá una perfecta adecuación por parte de la Administración a este ordenamiento, tanto por lo que atañe al contenido de los actos administrativos (art. 40), como al fundamento de los recursos (art. 115), anulabilidad de los actos que infrinjan el tan citado ordenamiento (art. 48), etc.

La utilización que la jurisprudencia hace —en forma continuada— de este concepto (piénsese en el silencio positivo *ad exémplum)* (9) revela la absoluta primacía de ese ordenamiento jurídico.

---

(7) Véase el magistral libro de Eduardo García de Enterría: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970. En mi opinión, el citado autor desarrolla y amplía en esta obra maestra algunas de las ideas tratadas con anterioridad en su monografía *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*, núm. 38 de esta Revista, pp. 159 a 205.

(8) Sebastián Martín-Retortillo Baquer: *La desviación de poder en el Derecho español*, núm. 22 de esta Revista, pp. 129 a 175.

(9) Consúltese entre otras sentencias sobre el silencio positivo las de 31 de octubre de 1963 o 18 de marzo de 1970, ambas de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

II

CAUCE PROCEDIMENTAL

El proceso contencioso-administrativo, en su fase procedimental, se inicia —por regla general— en forma muy simple: un escrito reducido a citar el acto por razón del cual se formule y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso (art. 57 de la Ley de lo Contencioso), regla general que tan sólo quiebra en el proceso de lesividad (ley y artículo citado), en el de impugnación de la validez de elecciones y subsiguiente proclamación legal de diputados provinciales y concejales (art. 119) y el que tiene por objeto recurrir contra los acuerdos de las Corporaciones locales cuando resuelvan acerca de las condiciones legales de los proclamados concejales o diputados (10).

Tras el escrito inicial se formulará la demanda, que abre la fase alegatoria, a la que seguirán las posibles defensas o excepciones previas (11), contestación, período probatorio, vista o conclusiones, etcétera (12).

Sin perjuicio de las crisis procesales subjetivas, objetivas o de actividad que pueden paralizar e incluso retrotraer lo actuado en incidente de nulidad de actuaciones (13), el proceso contencioso-administrativo puede tener una terminación anormal: renuncia, desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocesal de la pretensión, caducidad de la instancia, hechos que impidan su continuación, et-

(10) El legislador, bajo un mismo epígrafe que integra la sección 3.ª del capítulo 4.°, título IV de la Ley de lo Contencioso (procedimiento sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados concejales o diputados provinciales), subsume los dos procedimientos a que se acaba de hacer mención, que pueden ofrecer analogías, pero que son independientes, como lo demuestra el hecho de que contra la sentencia recaída en el primero no cabe recurso alguno, en tanto que sobre la dictada en el segundo de estos procedimientos especiales cabe recurso de apelación.

(11) Las defensas o excepciones previas, reguladas en los artículos 71 al 73 de la Ley de lo Contencioso, constituyen una excepción al principio formulado en el artículo 126 ordenando el que todas las cuestiones incidentales (incluso las que se refieran a nulidad de actuaciones), se sustancien en pieza separada y sin suspender el curso de los autos.

(12) A más, las que puedan derivar del uso por el tribunal del artículo 43 de la Ley de lo Contencioso, que deberá ser objeto de correcta interpretación, so pena de que incluso entre en juego la revisión (apartado *g)* del artículo 102 de la Ley que se acaba de citar).

(13) Sobre crisis procesales, véase: GUASP, *Derecho Procesal Civil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pp. 510 a 525.

cétera (14), pero la forma ordinaria de terminación del proceso contencioso es mediante sentencia contradictoria (15), que decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso, pronunciándose —como señala el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa— sobre la inadmisibilidad, estimación o desestimación del recurso, conteniendo —además— el pronunciamiento que corresponda respecto a costas (16).

III

EFECTOS DE LA SENTENCIA

La sentencia llevará aparejada una serie de efectos que pueden clasificarse en: sustantivos y procesales.

Los efectos sustantivos *directos* (17) tendrán un alcance distinto, según el contenido del fallo. Si fue estimatorio, la resolución producirá efectos *erga omnes*, dada la desaparición o modificación del acto administrativo objeto de la pretensión (18). La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso sólo producirá efectos *inter partes*, como lógica consecuencia de la inamovilidad del acto impugnado.

---

(14) En orden a estas formas de terminación del proceso, y sobre la posibilidad o imposibilidad de transacción: Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, tomo II, pp. 826 a 889, Instituto de Estudios Políticos, 2.ª edición, Madrid, 1966.

(15) Hablamos de sentencia «contradictoria» para diferenciar la terminación normal del proceso de aquellos otros supuestos en que también terminan por sentencia, pero dictada sin oposición, como ocurre en el allanamiento (art. 89, Ley de la Jurisdicción Contenciosa).

(16) En materia de costas procesales, la regla general es que cada parte pague las suyas, y las comunes por mitad, por lo que la imposición de las costas deriva de temeridad o mala fe de cualquiera de las partes, incluida la Administración. Lo expuesto, sin perjuicio de ciertos supuestos de gratuidad subjetiva (coadyuvante, salvo en los recursos e incidencias que promueva con independencia de las partes principales), objetiva (recursos contra actos de la Administración local, o procedimiento especial en materia de personal o en el proceso de revisión).

(17) Señalamos «directos» frente a los «indirectos», cuales son las posibles responsabilidades de los miembros que integran el tribunal; levantamiento de una suspensión acordada del acto administrativo impugnado; fortalecer un precedente administrativo; crear jurisprudencia si la sentencia fue dictada por el Tribunal Supremo, etc.

(18) Nos es indiferente hablar de efectos *erga omnes* o «efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos», como dice el legislador en el artículo 86-2 de la Ley de lo Contencioso.

A más de estos efectos sustantivos, la resolución provocará diversos efectos procesales:

1.° Pronunciamiento en cuanto a costas.

2.° Recursos contra las resoluciones impugnables y perjudiciales, ya porque no otorgan la tutela jurídica conforme a lo solicitado, ya porque no la otorgan suficientemente (19), debiendo quedar excluido de recurso las resoluciones firmes. Ni la audiencia al rebelde (20), ni el recurso extraordinario de revisión (21), ni tan siquiera la apelación extraordinaria son recursos en su propio sentido (22).

3.° Cosa juzgada.

4.° Ejecución.

Pues bien, a través de este tema vamos a desarrollar la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, que constituye nuestro específico campo de estudio.

IV

Proceso administrativo y cosa juzgada

Cuando la resolución recaída en el proceso contencioso-administrativo ha adquirido firmeza, ya por ser inimpugnable, ya por no haberse recurrido en tiempo y forma, entra en juego la cosa juzgada.

---

(19) En caso de aclaración, el auto aclaratorio forma parte de la sentencia, a efectos de computar el plazo para su impugnación.

(20) La rebeldía nace de un hecho objetivo: la incomparecencia del demandado citado en forma, cualquiera que sean los motivos. Esto exige que *a posteriori*, y dentro de determinados plazos adecuados a las formas de citación, pueda indagarse respecto a las causas que provocaron la rebeldía —y quizá la indefensión— permitiendo una audiencia al rebelde que, si obtiene resultado favorable, provocará una verdadera revisión del proceso. La aplicación de este recurso al campo contencioso-administrativo nace tanto del sentido espiritualista que informa toda nuestra legislación como de la simple aplicación de la disposición adicional 6.ª de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa, que remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil.

(21) La revisión no es un recurso, sino un proceso que constituye la transposición legal de la *restitutio in integrum* por lesión.

(22) La apelación en interés de la Ley que contempla el artículo 101 de la Ley Contenciosa tiene como finalidad única la de fijar la doctrina legal con idéntico alcance que en el campo civil, según tiene declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con ininterrumpida reiteración *(sentencias de 8 de junio de 1960, 12 de diciembre de 1961, ambas de la Sala Quinta, etc.)*.

La cosa juzgada, que garantiza la intangibilidad del resultado de todo proceso para que —como dice CHIOVENDA (23)— la vida social se asiente sobre la convivencia y la seguridad jurídica, opera en potencia desde la firmeza de la resolución y en la práctica desde el momento en que se intente interponer cualquier recurso o reproducir la litis (24).

La viabilidad legal de la cosa juzgada la encontramos en el Derecho español, en los artículos 1.251-1.252 del Código Civil y artículo 408 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Pero... ¿es de aplicación la figura de la cosa juzgada, en su doble vertiente formal y material (25) a las resoluciones contencioso-administrativas?

La contestación tiene que ser afirmativa y categórica, como señala ROYO-VILLANOVA (26), ya se examine el interrogante desde un prisma doctrinal, legal o jurisprudencial.

Doctrinalmente podemos afirmar que no hay autor que defienda la inaplicabilidad de la cosa juzgada al proceso contencioso.

Legalmente bastará con la aplicación de la Disposición adicional sexta de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y subsiguiente remisión a la Ley Procesal Civil y sus artículos ya citados.

---

(23) La aplicación de la cosa juzgada y su sentido lo desarrolla CHIOVENDA en sus *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, tomo I, p. 414.

(24) Los requisitos necesarios para declarar la existencia de cosa juzgada son: A) Que la resolución que se haya dictado recaiga sobre el fondo del asunto. B) Que sea firme. C) Que exista identidad de sujetos, sin perjuicio de que por aplicación de lo preceptuado en el artículo 86-2 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa las sentencias produzcan efectos entre las partes y las personas afectadas por acuerdos administrativos revisados por los órganos jurisdiccionales. D) Que la pretensión procesal tenga el mismo *petitum*. E) Que *los hechos* que fundamentan la pretensión procesal ya resuelta sean los mismos que los que fundamentan la segunda; es decir, que si, aun existiendo el mismo *petitum*, varían las causas fácticas en virtud de las cuales se solicita la anulación del acto, no se aplicará la cosa juzgada *(sentencias del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1963, 31 de marzo de 1965, etc.)*. F) Que temporalmente no haya habido cambio en las circunstancias fundamentales que produjeron la decisión judicial (piénsese —*ad exémplum*— en las mutaciones urbanísticas), que de existir harían cesar la eficacia de cosa juzgada, haciendo inútil su invocación. G) Que si bien la cosa juzgada se extiende sólo a las declaraciones contenidas en el fallo, los motivos jurídicos que provocan tal decisión —Considerandos— pueden ser examinados para interpretar el alcance de la parte dispositiva.

(25) La cosa juzgada formal juega dentro del propio proceso, dando lugar a la firmeza e ininpugnabilidad de la resolución. La cosa juzgada material exige que todo nuevo proceso tenga que partir de la parte dispositiva o fallo de la resolución sobre la que se proyecta la cosa juzgada.

(26) Segismundo ROYO-VILLANOVA: *Consideraciones sobre la fuerza de cosa juzgada de las sentencias de los historiales contencioso-administrativos*, «Estudios dedicados al profesor GASCÓN y MARÍN», tomo I, «Estudios de la Administración Local», Madrid, 1952, pp. 619 a 628.

La jurisprudencia viene reiterando la aplicación del instituto de la cosa juzgada al proceso contencioso (27), siendo hoy innecesario el encuadrar esta excepción dentro de la incompetencia de jurisdicción —como se hacía en la antigua Ley—, toda vez que en la vigente esa cosa juzgada está configurada como causa específica de inadmisibilidad del recurso en el artículo 82 (28).

Por supuesto que esta autoridad de cosa juzgada se proyectará tanto sobre la administración como sobre los particulares.

De lo expuesto hasta aquí resulta que la firmeza es el primer instituto que nace de la cosa juzgada. La ejecución será otra de sus derivaciones.

Obsérvese, pues, que la firmeza del fallo es requisito sobre el que se asienta tanto la cosa juzgada como la ejecución (29): luego que sean firmes las sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo o de las Audiencias Territoriales, se comunicarán en el plazo de diez días, por medio de testimonio en forma, al órgano a quien corresponda para que la lleve a puro y debido efecto, adopte las resoluciones que procedan y practique lo que exige el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo.

El artículo 104 que acabamos de transcribir, de la Ley Jurisdiccional, contiene unos mandatos categóricos:

1.° Acatar la resolución en toda su integridad cualitativa y cuantitativa.

2.° *Preparar el camino para su inmediata ejecución.*

3.° Llevar a efecto esta ejecución.

V

EJECUCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: NATURALEZA

Las afirmaciones contenidas en el precepto que acabamos de citar nos llevan a una conclusión indubitada: en principio, y salvo las excepciones a que luego nos referiremos, la sentencia recaída en el

(27) La jurisprudencia es uniforme. Quizá por el más perfecto desarrollo técnico de esta idea puedan citarse las *sentencias de 30 de octubre de 1920* o la *de 9 de noviembre de 1944.*

(28) La distinta tipificación legal de la cosa juzgada, antes y después de la nueva Ley, puede estudiarse en Francisco PERA VERDAGUER: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, Barcelona, 1962, p. 252.

(29) Valentín SILVA MELERO: *La cosa juzgada en el proceso civil*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», tomo 168, año 1963.

proceso administrativo tiene que cumplirse. Pero, ¿qué naturaleza jurídica tiene esta ejecución? (30).

La ejecución que estudiamos no es sino una modalidad de la ejecución en general y, por tanto, exige transponer aquí las distintas teorías formuladas para fijar la naturaleza jurídica de la ejecución.

Para un sector de la doctrina tendrá esta ejecución naturaleza administrativa, pues si todo ejecutor está realizando —por esencia— una actividad administrativa, esto resulta más categórico en la ejecución contencioso-administrativa, en donde es la propia Administración la que lleva a cumplido efecto lo que ordena el tribunal; lo que ocurre tanto en España como en diversos países extranjeros.

Para otros autores la ejecución tiene naturaleza mixta. Será judicial la resolución —o resoluciones— dictadas en ejecución y sus incidentes. Será administrativa la materialización de llevar a efecto lo ordenado, independientemente del órgano que realice los actos materiales o técnicos.

Finalmente, son muchos los expositores que piensan que la ejecución de toda sentencia (y la contencioso-administrativa no constituye una excepción) tiene naturaleza procesal y, por ende, judicial Son varias las razones que avalan esta afirmación:

1.° La ejecución no hace sino llevar a efecto una resolución judicial y, por lo tanto, los actos materiales o técnicos en que la ejecución consiste carecen de viabilidad propia e independiente, recibiendo naturaleza análoga a la de la resolución que da sentido y fundamento a esta ejecución.

La consecuencia es simple. Teniendo la resolución o sentencia naturaleza judicial, por lo menos habría que admitir que la ejecución es una figura de naturaleza juridificada.

2.° Los escritos y peticiones que se presentan en período de ejecución de sentencia tienen que ser formulados por las partes, a quienes se les exigen los requisitos generales de carácter procesal *(y no administrativos)* de capacidad para ser parte, capacidad procesal, legitimación y adecuación de poder de postulación. Está claro que si la función de ejecución fuera

(30) Sobre la naturaleza jurídica de la ejecución, consúltese a Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en su monografía *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas*, «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», tomo VIII, p. 116. Esta exposición aparece reproducida en su *Derecho Procesal Administrativo* (citado en la nota 14), tomo II, pp. 946 a 951.

administrativa, estos requisitos vendrían dados por la Ley de Procedimiento Administrativo y no por la de lo Contencioso.

3.° Los tribunales resuelven, en todo caso, respecto a los incidentes que puedan plantearse en ejecución de sentencia, incluída la anulación de los actos administrativos contrarios a lo ordenado en la sentencia. ¿Cómo puede tipificarse esta actividad de administrativa?

Los argumentos expuestos y otros que podrían aducirse permiten dar a la ejecución una naturaleza jurídica. Sobre esta base nos resulta indiferente el hablar de un nuevo proceso de ejecución, o del mismo proceso declarativo en fase ejecucional.

Esto último parece más lógico, pues no hay por qué hacer de una misma contienda dos procesos distintos. Nos encontramos —en nuestra opinión— con un único proceso en donde se dan diversas etapas o fases: primera instancia, apelación, revisión, ejecución, etc., que no son, por tanto, sino partes de un todo (31).

VI

Formas de ejecución

Teóricamente la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas puede llevarse a efecto de tres formas distintas:

1.° Que la ejecución la lleven a efecto los tribunales, siendo la Administración órgano ejecutor más o menos cualificado.

2.° Que la ejecución quede en manos de la Administración, con mayor o menor fiscalización judicial.

3.° Que la ejecución quede en manos de unos ejecutores, independientes de tribunal y Administración, subordinados ya al poder legislativo, ya al Jefe del Estado (32).

---

(31) No creemos que se trate de un proceso nuevo, sino que —como hemos apuntado— constituye una fase más del único existente. No se olvide —además— que en el campo procesal-administrativo no existe más que un tipo de proceso: declarativo o de conocimiento (no hay, por tanto, procesos ejecutivos ni cautelares), ya sea ordinario o especial. Esto no impide que el proceso declarativo pueda tener un contenido puramente declarativo, constitutivo o de condena, según deriva de los artículos 41 y 42 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

(32) El Jefe del Estado actuaría no como Jefe de la Administración, sino como Jefe de Estado (valga la redundancia), cuyo alcance nos lo dará el título II de la Ley Orgánica del Estado.

Prescindiendo de esta tercera posibilidad, más teórica que práctica, puesto que nos parece ilógica la creación de un pequeño poder, para ejecutar las sentencias contenciosas, ya sea independiente, ya se ligue a las Cortes (33) o a la Jefatura del Estado; las únicas soluciones viables en la práctica son dos:

A) *Ejecución judicial*, a la que se oponen diversos razonamientos reiteradamente expuestos:

Si el poder judicial es el encargado de la ejecución, no hará sino llevar a cabo actos propios del poder ejecutivo —QUINTANA REDONDO (34)—, opuestos al más elemental principio de separación de poderes —GUAITA MARTORELL (35)—, y con olvido de que es el poder ejecutivo o gobierno, quien encarna la unidad del Estado, enseñándonos la tradición histórica —GASCÓN HERNÁNDEZ (36)— que no existe otro sistema de ejecución de sentencias contencioso-administrativas, que el que encomienda esta misión al ejecutivo, so pena de entrar en un peligro —real y profundo— para la unidad del Estado.

Aun reconociendo que la ejecución judicial de las sentencias dictadas en los procesos contencioso-administrativos, no es sistema seguido ni por la legislación comparada, ni por la española histórica o actual anterior a la Ley Orgánica del Estado, creemos que las críticas que se hacen al sistema son tan pusilánimes como equivocadas.

No deja de resultar extraño el que hoy, cuando la Administración lo invade todo en aras del intervencionismo y la planificación (37), tan necesaria como a veces mal realizada, se sigan repitiendo las objeciones expuestas.

La extrañeza por esta oposición a la ejecución judicial sube de tono si observamos el actual panorama del Derecho administrativo español.

---

(33) La historia nos demuestra cumplidamente que el control parlamentario es a todas luces insuficiente. Más que insuficiente cabría decir inexistente, aun en aquellos países en que se ha exigido.

(34) Carmelo QUINTANA REDONDO: *Ejecución de sentencias dictadas en los procesos contencioso-administrativos* (Temis, «Revista de Ciencia y Técnica Jurídica», número 9, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, p. 83).

(35) Aurelio GUAITA MARTORELL: *Ejecución de sentencia en el proceso administrativo español*, núm. 9 de esta REVISTA, año 1952, septiembre-diciembre, página 69.

(36) José GASCÓN HERNÁNDEZ: *La unidad del Estado y el problema de la ejecución de sentencias*, núm. 13 de esta Revista, enero-abril 1954, p. 248.

(37) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, núm. 50 de esta REVISTA, páginas 111 a 143.

Bajo la rúbrica «Infracciones administrativas», la Administración se arroga atribuciones propias de la jurisdicción penal (38), y esto parece algo normal y natural, pese a que esas presuntas infracciones (sólo presuntas, pues muchas veces encubren verdaderas figuras delictivas) vayan acompañadas —al mismo tiempo, o lo que es lo mismo, por análogo hecho— de sanciones penales, laborales, o de ambas clases.

Por otra parte, se nos dice por la doctrina, tanto política como administrativa, que la teoría de la división de poderes, es una tendencia más o menos acusada, pero nunca un axioma (39). Sin embargo, cuando se defiende la ejecución judicial de las sentencias contencioso-administrativas, se prohíbe tal posibilidad, en aras de esta sacrosanta división de poderes que en definitiva no es principio absoluto, sino una tendencia. ¿Tiene explicación racional esta antinomia?

Decir que con la ejecución judicial se rompe la unidad del Estado tampoco parece muy inteligible, pues nos parece que se confunden los conceptos de Estado y Gobierno, olvidando que ese Gobierno no es sino uno de los poderes del Estado, y no el Estado en sí (aunque la realidad de ciertos momentos históricos se empeñe en demostrar lo contrario), no pareciéndonos, por tanto, adecuada la afirmación de que al defender la ejecución administrativa no se defienda un simple problema jurídico, sino la mismísima unidad del Estado.

En el fondo, en esta negación a que los tribunales ejecuten las sentencias que ellos dictan en materia administrativa, contraria al principio de ejecución judicial que rige en nuestro Derecho en materias como la civil, penal, etc. (40), nos parece encontrar la última

(38) Confróntese el estudio de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Sanciones penales y sanciones gubernativas*, Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho, «Problemas actuales de Derecho Penal y Procesal», Salamanca, 1971.

(39) La división de poderes atisbada por ARISTÓTELES en su *Política* fue recogida por POLIBIO en su *Análisis a la Constitución Romana* y formulada modernamente por John LOCKE en su obra *Dos libros sobre el Gobierno Civil* (fundamentalmente el segundo) y por MONTESQUIEU en su *Teoría de la división de poderes*. Tras la Revolución francesa la teoría se impondrá (al menos en el mundo occidental) como la fórmula más adecuada para la protección tanto del hombre individualmente considerado como de la comunidad.

(40) En tal sentido, el artículo 55 de la Ley de Enjuiciamiento Civil nos dirá que los jueces y tribunales que tengan competencia para conocer de un pleito la tendrán también para la ejecución de las sentencias, completando este precepto el artículo 919 de la misma Ley al ordenar que luego que sea firme una sentencia se procederá a su ejecución por el juez o tribunal que hubiera conocido del asunto en primera instancia.

En análogo sentido la Ley de Enjuiciamiento Criminal sigue igual trayectoria, tanto en los juicios de faltas como en las diligencias preparatorias o sumarios.

Todo lo anterior no es sino consecuencia directa de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se dispone que la misión de ejecutar lo juzgado corresponde a los jueces y tribunales.

tentativa de la Administración para burlar o dilatar su sometimiento a la Ley; olvidando que sin este sometimiento *absoluto* la justicia contencioso-administrativa no es una simple quimera, sino un triste sarcasmo, puesto que si —como dijo MERKL (41)— el proceso contencioso supone un voto de desconfianza para la Administración, y de confianza para la justicia, ¿no será la ejecución administrativa un desprecio hacia la justicia y un privilegio innecesario de la Administración?

B) Frente al sistema de ejecución judicial, nos encontramos con el de *ejecución administrativa*.

Cierto que la ejecución administrativa (y lo mismo puede afirmarse de la judicial) no planteará problemas cuando la sentencia haya declarado la inadmisibilidad o desestimación del recurso, e incluso cuando estimándolo se hubiese limitado la pretensión procesal administrativa (y subsiguientemente la sentencia) a la mera declaración de no ser conformes a derecho los actos administrativos impugnados (42), pero... ¿Y en los demás casos?

El pensar que la publicación del texto íntegro de las sentencias que dicten los tribunales (al menos el Tribunal Supremo), o las que hubiera dejado incumplidas la Administración, tras el paso de un tiempo prudencial, provoque la sumisión moral de la Administración a los Tribunales, fundada en la censura de la opinión pública, es desconocer la «falta de susceptibilidad» de los entes públicos (43).

El añadir a lo anterior la fiscalización judicial, qué duda cabe que ayudará a la ejecución, tanto más cuanto que esta fiscalización sea más extensa e intensa; pero no se olvide que difícilmente se luchará contra una negativa absoluta a ejecutar, sino que lo que entrará en juego es esa «resistencia pasiva» a cumplir lo que el Tribunal ordena, que (por sus consecuencias prácticas) resulta mucho más peligroso que la oposición abierta (44). Por eso, como señala GUAITA (45), y a partir de este autor todos los que estudian el tema, es operación más que complicada el conseguir que la Administración

(41) MERKL: *Teoría general del Derecho Administrativo*, Madrid, 1935, página 470.

(42) Posibilidad recogida por el artículo 41 de la Ley de lo Contencioso.

(43) Esta idea aparece recogida por el legislador español en el artículo 112 de la Ley Contenciosa.

(44) Contra la oposición surge la sanción. Contra las dilaciones, muchas veces encubiertas con fórmulas jurídicas, la lucha es infinitamente más difícil.

(45) Aurelio GUAITA MARTORELL, artículo y obra citada en la nota 35 (p. 63).

dirija su fuerza ejecutiva contra ella misma, caso de que no le sea favorable la sentencia cuya ejecución se pretende.

Lo anterior nos demuestra que el sistema de ejecución administrativa no es todo lo perfecto que sus defensores pretenden hacernos creer, ni mucho menos es la técnica indispensable para llevar a efecto una correcta ejecución.

Pese a lo inadecuado, la ejecución administrativa de las resoluciones dictadas por la jurisdicción contencioso-administrativa era el sistema de la vieja Ley de 1888 y el recogido por la Ley de lo Contencioso actual (46).

Como señala magistralmente FERNÁNDEZ HERNANDO, la articulación de esta forma de ejecución en la vigente Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, puede esquematizarse así:

La ejecución de la sentencia corresponde al órgano que dictó el acto administrativo objeto del recurso (art. 103), que en el plazo de dos meses desde que le sea comunicado adoptará resolución, bien en el sentido de ejecutar el fallo, o tomando a la vez las medidas necesarias al efecto, o bien de suspenderlo o inejecutarlo, total o parcialmente, en los casos taxativos en que le es lícito hacerlo (art. 105), con resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios resultantes del aplazamiento o la inejecución (art. 106), reputándose la infracción de tales preceptos causa de responsabilidad civil o criminal en forma idéntica a la establecida para los procesos tramitados por estas jurisdicciones (art. 109) y conservando el tribunal sentenciador la facultad de adoptar, a instancia de parte interesada, cuantas medidas sean idóneas para promover y activar la total ejecución del fallo (art. 110).

Cuando el legislador elige este sistema, va a establecer —como dijimos con anterioridad— un sistema distinto al que rige en las demás ramas del ordenamiento jurídico.

No cabe duda de que cuando el legislador se decide por la ejecución administrativa, lo hace con miedo. TRUJILLO-QUINTANA-BOLEA no se olvidan, en sus excelentes *Comentarios a la Ley de lo Contencioso*, de transcribir algunos párrafos de la presentación de la Ley en las Cortes, donde el entonces Ministro de Justicia, señor ITURMENDI, señaló

(46) José FERNÁNDEZ HERNANDO: *El incumplimiento de la sentencia administrativa, sus formas y su tratamiento jurisprudencial*, «Homenaje al profesor JORDANA DE POZAS», tomo III, volumen I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

las dificultades que pudieran surgir en la ejecución de las sentencias, añadiendo que esto no sería debido a la Administración, sino a personas físicas muy concretas que, creyendo cumplir un deber, olvidan que cualquier tentativa de incumplimiento menoscaba el prestigio de la propia Administración (47).

La Exposición de Motivos del citado texto legal parece que quiere quitar al administrado el miedo a una posible inejecución, hablándonos de un aumento de sus garantías (48).

En aras de este sistema de ejecución administrativa, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene reiterando que corresponde a la propia Administración ejecutar los fallos de los Tribunales contenciosos, siendo ella quien debe llevar a puro y debido efecto las sentencias, adoptando las resoluciones procedentes y practicando cuanto exija la efectividad de las declaraciones contenidas en el fallo, siendo misión del Tribunal sentenciador la de velar por el cumplimiento de la sentencia, resolviendo en trámite de ejecución las cuestiones que pudieran plantarse (49).

Lo que antecede nos lleva a dos conclusiones bien simples: La vigente Ley Contenciosa instituye la ejecución administrativa, como se hacía en la antigua Ley. El sistema de ejecución que contempla dicha Ley es peligroso e inadecuado, pues no basta con que el tribunal tenga en sus manos medidas fiscalizadoras, sino que es necesario que sea él mismo quien ejecute las sentencias, convirtiendo la Administración en un simple ejecutor «cualificado».

Sin embargo, tras la publicación de la Ley Orgánica del Estado el problema que se plantea es bien simple: *¿Subsiste hoy el sistema de ejecución administrativa, pese a la entrada en vigor de la Ley fundamental que acabamos de citar?*

---

(47) TRUJILLO-QUINTANA-BOLEA: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, Editorial Santillana, tomo II, p. 678, 2.ª edición.

(48) Exposición de Motivos, apartado V, «Procedimiento Contencioso-administrativo», núm. 5.

(49) Entre otras sentencias, confróntense *les de 16 de febrero de 1935, 20 de septiembre de 1939, 30 de noviembre de 1949, 21 de mayo de 1960, 27 de enero* trativo», núm. 5.

VII

La Ley Orgánica del Estado

La Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 estudia en los artículos 29 al 36 —que constituyen su título V— la justicia (50).

En dichos preceptos se declara la independencia de los tribunales (art. 29); el libre acceso a la justicia, que será gratuito para los que carezcan de medios económicos (art. 30); la inspección de la función judicial a través del presidente del Tribunal Supremo (art. 33); la inamovilidad judicial (art. 34), etc.

A más de lo apuntado, hay en el título V de la Ley citada dos preceptos cuyo desarrollo viene a exigir el abandono de la ejecución administrativa de las sentencias contenciosas, con la subsiguiente sustitución por el sistema de ejecución judicial.

Transcritos literalmente dichos preceptos, dicen así:

> Art. 31. La función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado en los juicios civiles, penales, contencioso-administrativos, laborales y demás que establezcan las leyes, corresponderá exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados en la Ley Orgánica de la Justicia, según su diversa competencia.
>
> Art. 36. Las autoridades y organismos de carácter público, así como los particulares, están obligados a prestar a los juzgados y tribunales el auxilio necesario para el ejercicio de la función jurisdiccional.

Lo primero que descubrimos en los textos citados es que la función jurisdiccional no se limita a juzgar, sino a *hacer ejecutar lo juzgado*. Esta afirmación legal concuerda con lo que ya expusimos con anterioridad acerca de la naturaleza jurídica de la ejecución, que en nuestra opinión es tan judicial como extra-administrativa (51).

---

(50) La Ley Orgánica del Estado, conjuntamente con las Leyes Constitutiva de las Cortes y de Sucesión a la Jefatura del Estado, constituyen las leyes fundamentales de tipo orgánico, frente a las de contenido dogmático, cuales son la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, Fueros de los Españoles y del Trabajo. A los anteriores textos fundamentales hay que añadir la Ley de Referéndum nacional, cuyo contenido es meramente formal.

(51) Confróntese con lo expuesto en el epígrafe V: *Ejecución contencioso-administrativa: naturaleza.*

En segundo lugar descubrimos que el *hacer ejecutar lo juzgado* en los juicios contencioso-administrativos corresponde a los tribunales.

Nótese, pues, que en los anteriores preceptos no se nos dice que corresponda a la Administración ejecutar las sentencias contenciosas bajo una mayor inspección o fiscalización judicial, sino que se sienta el principio de que *el hacer ejecutar lo juzgado en los juicios contencioso-administrativos corresponde* —y además— *exclusivamente a los tribunales*.

Consecuentemente con lo anterior, la misión de todo órgano público (administrativo o no) se limita —conforme ordena el artículo 36— a prestar obligatoriamente a los tribunales el auxilio necesario para el ejercicio de su función.

Reiterando lo ya expuesto, las consecuencias claras y terminantes de lo expuesto en este epígrafe son dos:

1.° La Ley Orgánica del Estado instaura el sistema de ejecución judicial de las resoluciones contencioso-administrativas.

2.° La función de los órganos administrativos queda limitada a coadyuvar —por vía de auxilio judicial— en el ejercicio de la función jurisdiccional colaborando en la ejecución de lo juzgado.

VIII

Disonancia de normas

Por tanto, nos encontramos con la existencia de preceptos contradictorios en orden a la ejecución de las resoluciones contenciosas, toda vez que mientras la Ley Orgánica del Estado impone un sistema de ejecución judicial, la Ley de lo Contencioso sigue el régimen de ejecución administrativa.

¿Cuál de estos sistemas debe prevalecer?

Indudablemente el de la Ley Orgánica (ejecución judicial), so pena de hacer quebrar el principio de legalidad.

Por principio de legalidad no debe entenderse ni el simple sometimiento a la norma (que nos reconduciría a un positivismo superado), ni mucho menos a la utilidad del Estado o al arbitrio judicial, que nos llevaría a la antinormatividad y falta de seguridad jurídi-

ca (52). El principio de legalidad exige que las relaciones jurídico-administrativas queden sometidas al Ordenamiento jurídico (53), y este Ordenamiento jurídico presupone y exige la *seguridad jurídica* (54) y lleva inherente la jerarquía de normas; de todo lo cual deriva:

1.° Que ninguna ley ordinaria pueda contradecir a otra fundamental, dado el rango primario de estas últimas.

2.° Que ninguna ley puede ser violada por una disposición reglamentaria, ni regular materias reservadas a las Cortes, so pena de nulidad absoluta (55).

3.° Que ninguna disposición administrativa puede vulnerar los preceptos de otra de grado superior (56), no pudiendo contener los reglamentos de los entes locales e institucionales preceptos contrarios a las disposiciones del Estado (57).

Basta con recordar lo que acabamos de señalar en el apartado primero para reiterar la prevalencia absoluta de la Ley Orgánica frente a la reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Esta conclusión no quiere decir que los artículos 103 al 110 de la Ley Contenciosa queden sin vigor en forma absoluta. Quedan —o mejor, han quedado— sin aplicación en cuanto se opongan al sistema de ejecución judicial, pero conservarán su vigencia en todo lo que no resulte afectado por la innovación introducida en la Ley Orgánica del Estado.

---

(52) KELSEN: *Teoría comunista del Derecho y del Estado.*

(53) El sentido y alcance del Ordenamiento jurídico se ha desarrollado en el epígrafe I.

(54) El principio de seguridad jurídica lo exige el artículo 17 del Fuero de los Españoles, donde se dice: «Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas».

(55) Artículos 26 al 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

(56) La jerarquía, dentro de las disposiciones administrativas, la da el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico: Decretos, Ordenes de las Comisiones Delegadas del Gobierno, Ordenes ministeriales y disposiciones de autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.

(57) Así, el artículo 108 de la Ley de Régimen Local nos dirá que ni las Ordenanzas, ni los Reglamentos municipales, ni los bandos que dicte el alcalde del Municipio pueden contener preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales.

IX

ADECUACIÓN DE NORMAS

Qué duda cabe que es conveniente el que se dé una nueva redacción a los artículos 103 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, adecuándolos a la Ley Orgánica; pero hasta que esta nueva redacción se produzca, los tribunales tienen que aplicar la Ley Orgánica del Estado y considerar como inaplicables los preceptos de la Ley de lo Contencioso, en cuanto estén en oposición con la ejecución judicial, cosa que hasta ahora no ha hecho la jurisprudencia del Tribunal Supremo (58), pese a tener un excelente punto de partida en alguna de sus resoluciones, como las de 3 de abril de 1930, en donde se busca la cooperación de las autoridades y funcionarios administrativos, sin dejación de las funciones ejecutorias propias del tribunal (59).

Sólo nos resta, pues, hacer la labor de adecuación de normas, que —entiéndase bien— no supone labor de *lege ferenda*, sino simple indicación de lo que hoy está o no vigente en la Ley de lo Contencioso, y de la interpretación que debe darse a sus preceptos, a la luz del sistema de ejecución judicial implantado.

1.° *Ejecución judicial*

La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas corresponderá al tribunal que las hubiese dictado en primera instancia, quien utilizará como agente ejecutor al órgano administrativo que hubiese dictado el acto o la disposición objeto del recurso (60).

2.° *Auxilio administrativo*

Luego que sean firmes las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de las Audiencias Te-

(58) Ninguno de los problemas que se plantean han sido abordados por el Tribunal Supremo, sobre la base de ejecución judicial.

(59) Esta línea no se ha continuado por el Tribunal Supremo, que se limita a reiterar las facultades fiscalizadoras y de remoción de límites como únicas que tiene el tribunal en período de ejecución.

(60) Se adecua así el artículo 103 de la Ley de lo Contencioso a los artículos 31 y 36 de la Ley Orgánica.

rritoriales, se comunicará en el plazo de diez días, por medio de testimonio en forma, al órgano administrativo que la dictó para que las lleve a puro y debido efecto, adopte las resoluciones que procedan y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo. *Se adjuntará al testimonio «mandamiento judicial» sobre las diligencias concretas que debe ejecutar la Administración, con expresión de su contenido* (61).

En el mandamiento se expondrá de forma precisa lo que la Administración debe hacer (sin perjuicio de discrecionalidad para las operaciones materiales o técnicas), evitando así los posibles errores u omisiones de ejecución.

La comunicación que ponga el fallo en conocimiento de la Administración y carta-orden subsiguiente la llevará a efecto el Tribunal de Primera Instancia —una vez firme la sentencia— en cualquier forma que permita dejar constancia fehaciente de haberse realizado la remisión (62).

3.° *Suspensión o inejecución de sentencias contencioso-administrativas*

Los artículos 105, 106 y 111 de la Ley no quedan sustancialmente modificados por el sistema de ejecución judicial, al menos en lo que atañe a las suspensiones o inejecuciones de sentencias, debiendo quedar clarificados los siguientes extremos:

A) La suspensión o inejecución de la resolución no corresponde a la Administración (como erróneamente se dice), sino al Consejo de Ministros, actuando no como órgano administrativo, sino como órgano político, y por motivaciones estrictamente políticas y, por ende, extra-administrativas.

B) Declarada por el Consejo la suspensión o inejecución de la sentencia, total o parcial, esta resolución será impugnable en vía contenciosa, no sólo aplicando la desviación de poder —como dice QUINTANA REDONDO (63)—, sino fiscalizando los tribunales si se dan

(61) El mandamiento será indispensable para la correcta ejecución, dada la falta de conexión inmediata y directa (la conexión es mediata e indirecta) entre tribunal-agente ejecutor.

(62) En cuanto a las diversas formas a utilizar, véase TRUJILLO-QUINTANA-BOLEA (obra citada en la nota 47), tomo II, pp. 680-681.

(63) Carmelo QUINTANA REDONDO, obra citada en la nota 34 (p. 86).

o no tanto los hechos determinantes (64), como los conceptos jurídicos indeterminados (65).

De darse los supuestos que taxativamente señala el artículo 105 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa, el recurso contencioso no prosperará, por aplicación de la teoría de los actos políticos o de Gobierno, toda vez que, como ya hemos dicho, la suspensión o inejecución no tiene fundamento jurídico sino político, con la subsiguiente aplicación de la teoría que recoge el apartado *b)* del artículo 2.º de la Ley citada (66).

Cosa distinta es que se juzgue necesario eliminar alguno de los supuestos de suspensión o inejecución que contempla el legislador, como se ha encargado de señalar la doctrina. Así, suspender o inejecutar una sentencia por peligro de trastorno grave del orden formal, constituye un supuesto deontológicamente inadmisible y opuesto a las ideas de Derecho y Justicia (67).

Por el contrario, el concepto «Detrimento grave de la Hacienda Pública» queda adecuadamente limitado por el artículo 105-3 de la Ley, que excluye la aplicación de esta causa en los supuestos de condena dineraria, sin perjuicio de posibles fraccionamientos —en cuanto al pago— acompañados del abono legal de intereses.

C) El resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios resultantes del aplazamiento o inejecución será la lógica forma de conversión, cuando no fuese posible atender de otra forma a la eficacia de lo resuelto en la sentencia (art. 106).

D) El que no puedan suspenderse, ni dejar de ejecutarse, las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración (salvo recurso de lesividad), tiene su fundamento ya en el artículo 4.º del Código Civil —GUAITA MARTORELL (68)—, ya en la existencia de posibles coadyuvantes, cuyos intereses legítimos quedarían bur-

(64) En la realidad de los hechos determinantes radica una de las posibilidades más eficaces de control judicial de las potestades discrecionales (GARCÍA DE ENTERRÍA. Trabajo monográfico publicado en esta REVISTA, citado en la nota 7).

(65) Los términos «peligro de trastorno grave para el orden público» y otros análogos son conceptos jurídicos y, por tanto, susceptibles de fiscalización conceptual. Si no se admitiese su valor conceptual independiente cabría subsumirlo en los «hechos determinantes» (recuérdese *sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1964)* sobre ausencia de «alteración de la paz pública y de la convivencia social».

(66) Todo acto político exige dos requisitos: *subjetivamente*, que provenga del Gobierno (término equivalente al de Consejo de Ministros), y objetivamente, que sea acto político.

(67) JORDANA DE POZAS: *Derecho Administrativo*, Madrid, 1924, p. 212.

(68) Aurelio GUAITA MARTORELL, obra citada en la nota 35 (p. 73).

lados —CUEVAS (69)—, ya en el absurdo que supondría el que la Administración se opusiera a la pretensión del recurrente, defendiendo la adecuación del acto administrativo impugnado, para después no ejecutar lo que los Tribunales han juzgado adecuado al Ordenamiento jurídico.

4.° *Tiempo de ejecución*

Si en el plazo de dos meses, a contar desde el siguiente día en que la Administración reciba testimonio de la sentencia —con expresión de su firmeza— y mandamiento complementario, no se declara la suspensión o inejecución, deberá ejecutarse en los términos consignados en el fallo y forma ordenada por el mandamiento judicial bajo la personal y directa responsabilidad de los agentes de la Administración, si no ejecutaren en tiempo y forma la orden del tribunal (70).

El plazo de dos meses a que se ha hecho mención tan sólo quebrará cuando la propia resolución señale un plazo de ejecución (artículo 105-6) o cuando el fallo haya de cumplirse fraccionadamente.

Obsérvese la triple responsabilidad en que pueden incurrir los agentes de la Administración: civil, penal y administrativa (71), sin exclusión —por supuesto— de responsabilidad de la Administración pública, *en forma directa* y conforme a la normatividad recogida en los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, artículos 133 al 136 de su Reglamento, etc. (72).

No se olvide, a efectos procesales, la distinción de la Ley de Régimen Jurídico entre responsabilidad administrativa y responsabilidad derivada de actuaciones sometidas al Derecho privado, puesto que la primera es exigible ante la jurisdicción contenciosa y la segunda

(69) Miguel CUEVAS, *La ejecución de las sentencias de lo Contencioso-administrativo*, «Revista de Derecho Público», tomo III, año 1934, p. 293.

(70) Las sentencias entrañan un ordenamiento imperativo y trascendente sin posibilidad de toda tergiversación que anule o mediatice su sentido y efectos *(sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1957)*.

(71) En orden a la responsabilidad, véase la obra de TRUJILLO-QUINTANA-BOLEA, citada en la nota 47 (tomo I, pp. 182 a 201), cuyos principios han sido recogidos en toda su línea expositiva por otros autores, como ENTRENA CUESTA en su *Curso de Derecho Administrativo*, 3.ª edición, Tecnos, Madrid, 1968, pp. 618 a 629.

(72) La Ley de Régimen Local vigente, y con mayor perfección la Ley de Expropiación Forzosa, establecieron, ¡por fin!, en nuestro Derecho la responsabilidad directa de la Administración.

ante los tribunales civiles, etc. (73). Si bien hemos querido formular esta distinción, será muy difícil (el término de jurídicamente imposible sería «casi» correcto) el que en materia de ejecución de sentencias contenciosas quepa hablar de actividad administrativa sometida al Derecho privado o a otras clases de Derecho distintas del contencioso-administrativo.

5.° *Medidas de ejecución*

Transcurridos los dos meses sin declaración de suspensión o inejecución total o parcial, el órgano administrativo que dictó el acto impugnado, en su calidad de agente de ejecución del tribunal, llevará a efecto —como ya hemos dicho— lo que se ordena.

La actuación de los tribunales como órganos de ejecución y de la Administración como agentes ejecutores será la siguiente:

A) La Administración ejecuta conforme ordena el fallo y mandamiento adjunto. Si surgen cuestiones a resolver o que no están debidamente claras, lo pondrá en conocimiento del tribunal, sin dilación, para que resuelva y ordene.

B) Si surgen problemas de inejecución, se aplicará íntegramente el artículo 107 de la Ley, con la salvedad de que encontrándonos ante ejecución judicial, la Administración —que como ejecutor obra por mandato directo del tribunal— pondrá en conocimiento directo del órgano judicial (sin necesidad —por tanto— de mediación del abogado del Estado) los hechos, para que, previa audiencia de las partes, se acuerde lo que proceda.

C) En caso de condena al pago de cantidad líquida, el mandamiento expresará la forma de hacer efectiva la suma por la Administración.

Como el tribunal puede ignorar la situación financiera del ente, obligado al pago, puede ser conveniente —en algunos supuestos— que pida informe a la entidad deudora para ordenar la forma más adecuada de realizar el pago.

(73) El número 2 del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establece la posibilidad, única en la legislación española, de interponer recurso contencioso-administrativo, olvidando dos prerrogativas (calificadas por García-Trevijano en el tomo I de su *Tratado*, pp. 446 y ss., de generales e internas) características de la Administración: la necesidad de acto administrativo contra el que se impugna y el recurso contra una denegación.

En todo caso, bastará con aplicar lo que dispone el artículo 108 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa.

D) Conforme señala el número 1 del artículo 110, el tribunal sentenciador, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, adoptará —a instancia de parte— cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla.

El precepto sirve, dentro del sistema de ejecución judicial, dada la amplitud de discrecionalidad judicial que autoriza, aunque la terminología debe ser cambiada. Lo que, sin embargo, resulta invariable es que el tribunal:

— Deducirá testimonio para la instrucción de expediente al funcionario culpable de negligencia, cuya actitud podrá constituir incluso falta «muy grave» por manifiesta insubordinación (74).
— Anulará los actos dictados en ejecución que violen lo ordenado en la sentencia, sin necesidad de nuevo procedimiento, y con la subsiguiente resolución, nacida, a lo más, en forma incidental (75).
— Si necesario fuere ante la dilación, contumacia o falta de precisión administrativa, dictará resolución judicial señalando el contenido literal que deba tener el acto administrativo o actos de ejecución de sentencia, afirmación acorde con este sistema de ejecución y que aparece ya aceptada en la propia Ley Contenciosa, al conceder facultades paralegislativas a los tribunales contenciosos en materia de Ordenanzas Fiscales de Entes Locales.
— Deducirá testimonio para que por el tribunal competente se incoe el oportuno proceso criminal, ya por presunto delito de desobediencia (art. 269 del Código Penal), ya por suspensión de la ejecución de una sentencia, sin ajustarse a las causas y formas exigidas por la Ley (art. 370 del primer cuerpo penal); viniendo el artículo 46 de la Ley de Régimen Jurídico a fijar

(74) Artículo 88 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, en relación con el Reglamento de Régimen Disciplinario de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, Reglamento de Funcionarios de las Entidades Locales, Estatuto de Funcionarios de Organismos Autónomos, etc.

(75) *Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1922, 8 de abril de 1930, 29 de mayo de 1942, 17 de mayo de 1943, 9 de noviembre de 1944, 8 de octubre de 1946, 30 de noviembre de 1949, 27 de enero de 1958, 8 de enero de 1964, 27 de enero de 1965, etc.*

la competencia para conocer de estos presuntos delitos cuando el presunto delincuente sea funcionario del Estado (76).

Podemos concluir nuestro trabajo —aunque ya se deduce de todo lo anterior— afirmando que lo expuesto no está sujeto a una Ley Orgánica de la Justicia, puesto que si bien es indudable que ésta tendrá que recoger la ejecución judicial de las sentencias contencioso-administrativas, no es menos cierto que su promulgación no impide directa ni indirectamente el que hoy tenga que aplicarse la Ley Orgánica del Estado y, consiguientemente, el sistema de ejecución judicial.

(76) Miguel MONTORO PUERTO, *Nuevas perspectivas en la ejecución de sentencias contencioso-administrativas*, «Revista de Estudios de la Vida Local», número 166, abril-mayo 1970, pp. 203 a 252.