

La evolución histórico-normativa de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas (1845-1956)

SUMARIO: I. LOS ALBORES DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. II. LA RUPTURA DEL SISTEMA: LA LEGISLACION REVOLUCIONARIA DE 1868. III. EL RESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 1845. IV. EL SISTEMA MIXTO O ARMONICO DE LA LEY DE SANTAMARIA DE PAREDES (LEY DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1888). V. A MODO DE CONCLUSION.

El régimen de ejecución de sentencias contencioso-administrativas, contenido en el capítulo III del título IV de la vigente Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, es, como es sabido, uno de los aspectos particularmente controvertidos de nuestro sistema de jurisdicción, especialmente desde la promulgación de la Constitución (1), llegándose a sostener por la doctrina más significada su inconstitucionalidad sobrevenida (2).

En este debate es manifiesta la ausencia de aportaciones históricas que, desde

el análisis de la evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa y su régimen de ejecución de sentencias, nos permita, como ha puesto de manifiesto SANTAMARÍA PASTOR con relación a las virtualidades de los enfoques históricos en el Derecho Administrativo (3), comprender la institución y emprender un examen crítico de su estado actual.

Este trabajo responde a esa preocupación pero, ciertamente, no pretende cubrir tal vacío resolviendo los numerosos puntos oscuros que sobre esta materia se evidencian. Es una exposición histórica limitada, por dos razones. En primer lugar,

(1) Para un análisis del problema y sus soluciones, desde la perspectiva del Estado social y democrático de Derecho, *vid.* PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración Pública, Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1983, pp. 313-326.

(2) *Vid.*, por todos, GARCÍA DE ENTERRIA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, vol. II, reimp., 1982, pp. 563-569.

(3) SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1986, p. 35.

porque se circunscribe a las fuentes normativas del período comprendido entre 1845 y 1956 (4). En segundo término, porque describe, más que analiza, el régimen jurídico de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas en tal período. Su finalidad no es otra que exponer sistemáticamente la evolución histórica inmediata del régimen actual de ejecución de sentencias, de tal modo que pueda servir a los llamados a elaborar acabadamente «su» historia, contribuyendo al debate reseñado, aportando puntos de referencia históricos desde los que analizar críticamente el sistema actual.

El esquema expositivo seguido responde básicamente a dos ideas motrices, que justifican otros tantos niveles de análisis. La primera, situar institucionalmente el régimen de ejecución a través de la caracterización constitucional del Poder Judicial, y de la caracterización normativa del sistema de resolución de lo contencioso-administrativo. La segunda, la de la descripción, en los términos anteriormente formulados, de tal régimen de ejecución de sentencias.

El primer nivel nos permite enmarcar la institución de la ejecución a partir de dos referencias básicas en su comprensión: la definición constitucional del Poder Judicial y el sistema arbitrado para el conocimiento y resolución de las contenciones de la Administración, que, como es sabido, se reconduce a dos modelos: el judicialista, donde lo contencioso-administrativo tiene su sede en los Tribunales ordinarios, y el de la jurisdicción contencioso-administrativa, que hasta la Ley Maura de 1904 era propia de la Administración.

El segundo nivel de análisis se descompone en la determinación de quién ejecutaba las sentencias (titularidad de la ejecución), y en la elucidación de las facultades, en su caso, tanto de la Administra-

ción para enervar la eficacia de las sentencias como de los Tribunales para forzar su cumplimiento.

El período que abarca nuestra exposición se extiende desde 1845 hasta 1956, años, respectivamente, de nacimiento de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en nuestro país, y de promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa vigente, que, salvo modificaciones posteriores, particularmente aquellas derivadas de la Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio), contiene y define el régimen jurídico de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Para su estudio, y no sin arbitrariedad, hemos periodificado tan dilatado *lapsus* temporal en cuatro grandes períodos que, no sin algunas rupturas, a nuestros efectos, se individualizan por la pervivencia de una línea general, articulada en una ley o leyes hito, en cuanto al sistema operativo de conocimiento y resolución de lo contencioso-administrativo y de ejecución de sus sentencias, en el seno de una determinada caracterización constitucional de Poder Judicial. Estos períodos son:

- 1.º 1845-1868: albores, consolidación y reforma de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.
- 2.º 1868-1874: instauración del sistema judicialista, la ruptura de aquél de lo contencioso-administrativo.
- 3.º 1874-1888: restauración del sistema de lo contencioso-administrativo.
- 4.º 1888-1956: consolidación del sistema y su progresiva judicialización.

I. LOS ALBORES DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. La Constitución de 23 de mayo de 1845, recogiendo la herencia de la Cons-

(4) Nos hemos servido para la elaboración de este trabajo de las siguientes fuentes: *Colección Legislativa de España*, Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid. MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de la Administración española*, 5.ª ed., Madrid, 1894, particularmente, t. VII. La recopilación, de inapreciable valor, de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., y SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1977, y ARANZADI: *Diccionario de Legislación*, Ed. Aranzadi, Pamplona, t. X, 1950.

es sabido, en sus orígenes, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, por su atribución a la Administración, era la decantación o especialización en el seno de ésta, de la denominada Administración contenciosa (jurisdicción retenida).

2. *La jurisdicción contencioso-administrativa y la ejecución de sentencias*

2.1. *Los Consejos Provinciales (Ley de 2 de abril de 1845, de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales y Reglamento sobre el modo de proceder los Consejos Provinciales como tribunales administrativos, y de su régimen interior, aprobado por Real Decreto de 1 de octubre de 1845).*

1.º Como es conocido, la jurisdicción contencioso-administrativa nace en nues-

tro país, por virtud de las Leyes de 1845 que regularon los Consejos Provinciales y el Consejo Real. En línea con lo anteriormente enunciado, los Consejos Provinciales son órganos administrativos, órganos colegiados de la Administración contenciosa, compuestos por el jefe político y de tres a cinco vocales nombrados por el Rey, de los que al menos dos eran letrados (art. 1). Funcionalmente tenían encomendadas tareas consultivas de la Administración (cuerpo consultivo del jefe político) (art. 6), y como «tribunales en los asuntos administrativos». Bajo este concepto, «oirán y fallarán, cuando pasen a ser contenciosas», todas las cuestiones enumeradas en la ley (art. 8), y «en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la Administración civil, para los cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, y en todo aquello a que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones» (art. 9) (12) (13).

cioso-administrativa, ¿es una medida acertada?, ¿se ha efectuado en términos convenientes?» *Revista de España*, núm. 189, año 1876, citamos por GALLAOSTRA, *Colección...*, pp. 366 y ss. Del mismo autor: «Contencioso-administrativo en Ultramar», 1856, citamos por GALLAOSTRA, *Colección...*, pp. 436-439.

(12) No obstante, su operatividad como «Tribunales en los asuntos administrativos» estaba condicionada a la previa calificación por el jefe político, del asunto como contencioso («incidente sobre presentación de la demanda» lo que decidía la apertura de la vía contenciosa a las reclamaciones de los particulares, y su conocimiento por los Tribunales. En efecto, como se disponía en el artículo 24 del Reglamento sobre el modo de proceder los Consejos Provinciales en los negocios contenciosos de la Administración (aprobado por Real Decreto de 1 de octubre de 1845):

Si en vista de la demanda decidiera el jefe político que el asunto que la motiva es de su exclusiva competencia, le resolverá gubernativamente por sí, y comunicará su resolución al demandante.

Cuando éste insista en que el asunto no es de la competencia del jefe político, sino de la del Consejo Provincial, podrá recurrir al Ministerio de la Gobernación de la Península, por el que, oído el Consejo Real, se decidirá lo conveniente.»

Sólo cuando el jefe político entendiéndose que el asunto es de competencia del Consejo Provincial, «mandará que se dé cuenta a éste de la demanda por la secretaría del mismo Consejo» (art. 25).

SANTAMARÍA PASTOR («Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa, *RAP*, núm. 77, mayo-agosto 1975, p. 106, nota 36) afirma que los gobernadores «parece que se mostraron muy respetuosos con las competencias de los Consejos Provinciales; a juicio del Consejo Real, demasiado respetuosos».

(13) Por otro lado, las «sentencias de los Consejos Provinciales» eran apelables ante el Consejo Real, siempre y cuando su «interés, pudiendo sujetarse a una apreciación material, no llegue a 2.000 reales» (art. 19), que no obstante, no suspende su ejecución, salvo que se disponga lo contrario, según se dispone en el artículo 71 del Reglamento:

«El recurso de apelación no suspenderá la ejecución de la sentencia, salvo si en éste se hubiese mandado lo contrario.»

2.º En cuanto al régimen jurídico de ejecución de sus sentencias, su regulación, contenida en la Ley de 2 de abril de 1845, era bastante parca. No obstante, dos ideas son nucleares. Primera, la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas era propia de los «agentes de la administración» (14), si bien, segunda, no sería posible que estos la ejecutasen, cuando la ejecución suponía privación de bienes («venta o remate de bienes»), ya que en tal caso correspondía a los Tribunales ordinarios, es decir, la ejecución por la Administración, tenía por límite el derecho de propiedad. En efecto, en su artículo 17 se disponía:

«La ejecución de estas sentencias corresponde a los agentes de la administración; pero si hubiere de procederse por remate o venta de bienes, los consejos remitirán su ejecución y la decisión de las cuestiones que sobrevengan a los tribunales ordinarios.»

2.2. *La jurisdicción contencioso-administrativa del Consejo Real (Ley de 6*

(14) O sea, la Administración activa. Así lo entendemos de resulta de la siguiente hipótesis de trabajo. Al igual que las sentencias del Consejo Real revestían la forma de Real Decreto (art. 217 de su Reglamento), refrendado por el Ministro de la Gobernación de la Península (art. 222 también de su Reglamento), la sentencia del Consejo provincial, para que produjera sus efectos debía ser firmada por su Presidente, o sea por el jefe político (arts. 20 y 51 del Reglamento del Consejo provincial), de tal modo que por esta rúbrica adquiriría la fuerza de las resoluciones por éste emanadas, siendo así, por el principio de jerarquía, los agentes de la Administración a éste subordinado (art. 10 del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847), procedían a realizar la sentencia.

(15) Así, el «incidente sobre presentación de la demanda», cuya resolución por el Ministro «de donde dimanase la resolución que las produjere», calificaba o no el asunto como contencioso, de tal manera que condicionaba la apertura de la vía contenciosa ante el CR, sin posibilidad de recurso, salvo el gubernativo:

«Artículo 51. Las demandas contra la Administración se remitirán por el Vicepresidente del Consejo al Ministro de donde dimanase la resolución que las produjere»;

«Artículo 52. Si en vista de la demanda estimare desde luego el Ministro de la Corona que procede la vía contenciosa, remitirá el expediente al Consejo para el curso correspondiente.

Si el Ministro de la Corona no lo estimare así desde luego, oír gubernativamente al Consejo sobre esta cuestión previa, y la resolverá en vista de la consulta sin ulterior recurso.

En todo caso la resolución del Ministro ha de dictarse dentro de un mes, contado desde la fecha de la remisión de la demanda a la respectiva Secretaría.»

de julio de 1845, de organización y atribuciones del Consejo Real y reglamento sobre el modo de proceder el Consejo Real en los negocios contenciosos de la Administración, aprobado por Real Decreto de 30 de diciembre de 1846).

1.º Al igual que los Consejos Provinciales, el Consejo Real era un órgano especializado de la Administración, compuesto por los Ministros Secretarios de Estado y del Despacho y por consejeros ordinarios y extraordinarios nombrados por el Rey entre funcionarios distinguidos por sus conocimientos y servicios, y presidido por el Presidente del Consejo de Ministros (arts. 2-10). Funcionalmente, en cuanto que «cuerpo supremo consultivo del Estado», debía ser consultado por el gobierno, entre otros, «sobre los asuntos contenciosos de la Administración» (art. 11.5). A diferencia de los Consejos Provinciales, técnicamente era meramente un órgano consultivo, no un «Tribunal en los asuntos administrativos». No obstante, el modo de proceder en los asuntos contenciosos era ciertamente similar a aquel de los Consejos Provinciales (15).

2.º En coherencia con su naturaleza de cuerpo consultivo, que sólo elevaba al gobierno su dictamen, su parecer (en la ley denominados, indistintamente, como «resoluciones del Consejo de Estado en asuntos contenciosos»: artículo 16; o «dictamen del Consejo de Estado: artículo 18»), la sentencia revestía la forma de Real Decreto (art. 217 del Rgto.) refrendado por el Ministro de la Gobernación de la Península (art. 222). Siendo así, serían los agentes de la Administración activa los que debían proceder a ejecutar la sentencia. A mayor abundamiento, al Ejecutivo se le reconocía la posibilidad de separarse de la propuesta del Consejo de Estado y dictar, por sí, la sentencia que estimase justa, según se dispone en el artículo 223 del Reglamento:

«Cuando S. M. no tuviere a bien conformarse con la resolución del Consejo, dictará en Consejo de Mi-

nistros el Real Decreto motivado que estime justo.»

Facultad ésta ni limitada ni condicionada, sino fundada en la mera disconformidad del Ejecutivo con el dictamen del Consejo de Estado (16).

2.3. *La ejecución judicial de créditos contra entidades públicas*

La ejecución de las sentencias por las que se condenaba a la Administración al pago de cantidad ha tenido tempranamente una regulación específica, forzada por las exigencias de la legalidad presupuestaria y el principio de inembargabilidad de los fondos públicos, artificios técnicos que, a modo de barrera, han protegido y protegen los intereses de la Hacienda (17). En efecto, ya en la Ley de 20 de febrero de 1850 por la que se fijaban «las bases de la contabilidad general, provincial y municipal» (18), en su artículo 5

(16) Por otro lado, la interposición de los recursos de aclaración y de revisión contra las sentencias, no suspende su ejecución, salvo que se acuerde lo contrario, según se dispone en el artículo 243 del Reglamento:

«Las demandas de aclaración y revisión no suspenderán la ejecución de la sentencia que las motive.

Sin embargo, podrá el Consejo, en vista de las circunstancias del caso, sobreseer en la ejecución, exigiendo fianza del demandado o de la parte que activare la ejecución.»

(17) SANTAMARÍA PASTOR («Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa», *RAP*, núm. 77, mayo-agosto, 1975, pp. 92 y ss.), ha demostrado que la prohibición de las ejecuciones judiciales contra las entidades públicas tiene su origen en los intentos de los gobiernos moderados de proceder al saneamiento financiero tanto de las Haciendas locales como del Estado, posteriormente acompañada de la exigencia de la previa resolución gubernativa de la reclamación, como trámite que se antepone al proceso judicial (reclamación administrativa previa).

(18), SANTAMARÍA PASTOR (*op. cit.*) hace referencia a varias Reales Ordenes donde ya se contenía la prohibición de la ejecución judicial y la ejecución de los créditos contra la Administración por ésta misma, así cita la Real Orden de 28 de febrero de 1844 que resuelve un caso concreto de amenaza de ejecución de los bienes del Estado, si bien posteriormente, por una Real Orden de 14 de junio de 1845, se generalizó su doctrina. En aquella se resuelve «que el efecto de la sentencia debía entenderse limitado al reconocimiento del crédito ejercitado, sin que procediese la ejecución en caso alguno» (SANTAMARÍA):

«Siempre que en la esencia se haya reducido a esto la sentencia del Tribunal, su ejecución debe consistir en el reconocimiento del crédito de Barbería; pero para la satisfacción del crédito de ningún modo deben ser ocupados ni vendidas las rentas, bienes, y efectos públicos, afectos y destinados en virtud de las leyes a sostener las cargas del Estado, en la forma y modo que las mismas disponen. De poder hacerse el pago privilegiado y ejecutivamente según se supone a favor de un interesado por providencia de un Tribunal, vendría a seguirse que aquéllos estarían facultados para pedir, y los Tribunales para otorgar, el total aniquilamiento de los intereses del Estado...»

Y se añade:

era objeto de regulación, de acuerdo con los siguientes principios:

1.º Los Tribunales no tenían atribuida la ejecución de tales sentencias, de tal modo que no podían ni despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo, por lo que, al dictar sus fallos, declaraban el derecho de las partes y mandaban su cumplimiento:

«Ningún tribunal podrá despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra las rentas o caudales del Estado.

Los que fueren competentes para conocer sobre la reclamación de créditos a cargo de la Hacienda Pública y en favor de los particulares dictarán sus fallos declaratorios del derecho de las partes, y podrán mandar que se cumplan cuando hubieren causado ejecutoria.»

2.º A la Administración compete su cumplimiento o ejecución, de acuerdo con la legalidad presupuestaria:

«... este cumplimiento tocará exclusivamente a los agentes de la Administración, quienes con autorización del gobierno acordarán y verificarán el pago en la forma y dentro de los límites que señalan las leyes de presupuestos y las reglas establecidas por el de las obligaciones del Estado.»

En el ámbito local, operaba un régimen de ejecución de sentencias condenatorias al pago de cantidad, articulado sobre principios similares, reconducibles, por lo que interesa a nuestro estudio, a la inembargabilidad de los bienes y caudales públicos y la ejecución por la Administración. En la Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, en sus artículos 195 y 196 (19), se establece tal regulación de acuerdo con los siguientes principios:

1.º Interdicción de la ejecución judi-

«Que al mismo tiempo se diga al subdelegado de Rentas de la Provincia que las rentas, bienes y efectos pertenecientes al Estado que constituyen la Hacienda Pública, cuya Administración, aplicación y distribución están a cargo del Gobierno con arreglo a las leyes, no pueden ser objeto de procedimiento ejecutivo, sino en los casos especiales que las mismas leyes prescriben; que el modo de llevar a ejecución las sentencias de los Tribunales que declaran a favor de los particulares derecho a percibir del Estado por ciertos conceptos algunas cantidades, se reduce a hacer que sean reconocidos tales particulares como acreedores del Estado y con derecho a percibir el valor de sus créditos en el modo, tiempo y lugar acordado por el Gobierno y dispuesto por las leyes respecto de los demás de su clase...»

(19) SANTAMARÍA PASTOR (*op. cit.*, pp. 92-94) cita varias normas anteriores, así la Real Orden de 21 de enero de 1845 que ordena «la suspensión inmediata de todo apremio y ejecución contra los fondos municipales y reiterando a los Ayuntamientos la obligación de incluir las deudas en el presupuesto». Y el Real Decreto-sentencia del Consejo Real de 25 de mayo de 1846, donde se afirma: «Que tocando exclusivamente a la Administración según la misma Ley, formar, aprobar y modificar, en su caso, estos presupuestos, a ella sola corresponde hacer los tales pagos en la forma dicha.» Y se añade, en su considerando cuarto: «Que por el mismo caso no pueden los Jueces y Tribunales ordinarios exigirlos por sí, aplicando las formas del juicio ejecutivo, ni de otro modo alguno, y sí sólo decidir, dentro de los límites de su competencia, lo que corresponda sobre la legitimidad de esta clase de deudas y obligación de satisfacerlas cuando pasan a ser asunto contencioso.»

Como afirma SANTAMARÍA, el origen inmediato de tales normas se localiza en la preocupación del gobierno conservador de normalizar la hacienda municipal frente a la caótica situación precedente, para ello, la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, primero, y después la Ley de 8 de enero de 1845, establecieron la exigencia de la consignación presupuestaria de todo pago, generándose una suerte de bloqueo en el abono de los créditos, al utilizarse la legalidad presupuestaria como excusa para el no pago, por lo que los acreedores acudieron a las ejecuciones judiciales frente al incumplimiento por los Ayuntamientos de su obligación de consignación de las deudas.

cial de las sentencias condenatorias de los Ayuntamientos al pago de cantidad, no pudiendo los Tribunales «aplicar las formas del juicio ejecutivo y del procedimiento de apremio» para el cobro de los créditos renococidos en aquéllas (art. 195).

2.º La Administración municipal, en orden al cumplimiento de las sentencias, estaba compelida a tramitar un presupuesto extraordinario para su abono, presupuesto que la Diputación aprobará o reformará pero sin alterar la cantidad necesaria para la ejecución de la sentencia:

«Artículo 195. Cuando éstos (los Ayuntamientos) fueran condenados al pago de una cantidad, se formulará y remitirá a la aprobación, dentro del término preciso de diez días, contados desde el en que sea ejecutoriada la sentencia, un presupuesto extraordinario bastante a que quede cumplida en todas sus partes. La Diputación reformará o aprobará el presupuesto precisamente en los veinte días siguientes, pero sin alterar la cantidad necesaria para la ejecución de la sentencia.»

3.º No obstante, este régimen cedía cuando se trataba de deudas garantizadas por prenda o hipoteca; siendo así, los Tribunales procedían a su ejecución como si de deudas de los particulares se tratase:

«Artículo 196. Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo que precede las deudas que tengan constituidas en su favor prenda o hipoteca, en cuyo caso serán exigibles judicialmente en la misma forma que las de los particulares hasta donde alcance a cubrir las el valor de lo empeñado o hipotecado.»

3. *Las reformas del sistema de 1845*

3.1. *Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, dando nueva organización a los Consejos administrativos y de provincia*

Por virtud de este Real Decreto, se crearon, en cada capital de provincia, los

Consejos de gobierno general y los Consejos de provincia, compuestos por funcionarios, nombrados por el Ejecutivo y presididos por el Gobernador Civil (arts. 1 y 8), a los que se sumaban, en el segundo caso, un diputado provincial nombrado por el gobierno (art. 1). Sus competencias eran similares, como «cuerpos consultivos» (art. 10) y «tribunales en los asuntos administrativos» (art. 12), pero divergían en cuanto a su ámbito territorial, ya que el Consejo General de Gobierno entendía en aquellos asuntos «que se designen como peculiares de los provinciales, cuando en vez de corresponder a una sola provincia se refieren por su generalidad al conjunto de territorio que se les ha asignado» (art. 15). Igualmente éste conocía de las apelaciones contra las sentencias de aquéllos (art. 23), mientras que las sentencias de éstos, lo serían ante el Consejo Real (art. 24).

En cuanto al régimen de ejecución de sentencias, era el mismo que el contenido en la Ley de organización de atribuciones de los Consejos Provinciales de 1845. En efecto, la ejecución de las sentencias correspondía a los agentes de la Administración, excepto cuando suponían privación de bienes, que debían remitirse para su ejecución a los Tribunales ordinarios (art. 21).

3.2. *La Ley del Consejo de Estado de 17 de agosto de 1860*

Esta ley suprimió el Consejo Real, sustituyéndolo por el Consejo de Estado, al que atribuyó el conocimiento de aquél, como «Cuerpo supremo consultivo del gobierno, en los asuntos contencioso-administrativos de la Península y Ultramar» (art. 1).

Entre otras importantes modificaciones, en esta Ley se perfila acabadamente la prerrogativa de la Administración activa, del gobierno, de separarse del dictamen («proyecto de sentencia») adoptado por el Consejo de Estado, de resultas de un procedimiento en materia contenciosa. En efecto, acordado por el Consejo de Estado el «proyecto de sentencia», era elevado al

gobierno, que podía no sólo disentir del mismo, sino adoptar por sí mismo la sentencia sosteniendo el criterio que «estime justo»:

«Artículo 62. Conformándose el gobierno con el proyecto de sentencia consultado por el Consejo de Estado, lo aprobará por un Real Decreto refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros. La sentencia se publicará en la *Gaceta de Madrid* dentro del término de un mes, contado desde la fecha en que hubiere recibido el proyecto.

Artículo 63. No conformándose el gobierno con el proyecto de sentencia, publicará la que estime justa en la *Gaceta de Madrid* dentro del término señalado en el artículo anterior, y en el Real Decreto expedido en la misma forma. Con este Real Decreto, que debe ser motivado y acordado en el Consejo de Ministros, se publicará la consulta del Consejo.

Artículo 64. Si transcurrido dicho plazo no hubiere publicado el gobierno decreto alguno, el Consejo de Estado dispondrá que se haga saber a las partes del proyecto consultado.»

Al gobierno, así pues, correspondía acordar la sentencia, pudiendo separarse, discrecionalmente, de la consulta del

Consejo, sin ningún tipo de limitación, bastando el mero disenso. En tales supuestos, el gobierno adoptaba «la sentencia» que «estime justa». Ciertamente, se acomoda a la lógica del sistema de jurisdicción retenida. El Consejo de Estado era un cuerpo consultivo en asuntos contenciosos, que elevaba al gobierno su parecer no vinculante, de tal modo que, siendo lo contencioso-administrativo propio de la Administración, el gobierno, en tanto que órgano de cierre de la Administración, y sus dos ramas especializadas (activa y contenciosa), podía resolver definitivamente sobre tales asuntos. A mayor abundamiento, y sin necesidad de que la ley lo establezca, la Administración activa era la llamada a ejecutar las resoluciones, en tanto que era la que las adoptaba. Igualmente es comprensible la omisión del legislador de definir algún mecanismo de compensación o indemnización a la posible privación de derechos, por cuanto, técnicamente, no se daba una privación de derechos, al no ser título constitutivo de los mismos el proyecto de sentencia elevado por el Consejo de Estado.

No obstante lo contundente del sistema, el gobierno muy excepcionalmente se apartó del parecer del Consejo de Estado. En efecto, en el período 1860-1868 (período de vigencia de la ley, hasta la supresión de la jurisdicción contencioso-administrativa), el gobierno se separó del dictamen del Consejo de Estado en cuatro ocasiones (20) (21), por lo que puede

(20) Del examen de la *Colección Legislativa de España, Sentencias del Consejo de Estado*, de los años referidos, es constatable que sólo en las siguientes sentencias, el Gobierno se separó del parecer del Consejo de Estado:

— Año 1862: Sentencia núm. 56 («Revocando la Real Orden de 12 de mayo de 1859, por la que se denegó el aumento de dotación de agua del canal de la Infanta, del río Llobregat, y reclamada por la Junta directiva y usuarios de las aguas del expresado canal»).

— Año 1867: Sentencia núm. 70 («Declarando nula y sin efecto la venta, que se hizo por la Administración, de la dehesa llamada Boyal, término de Lucillos, a virtud del remate celebrado en 15 de diciembre de 1858 en favor de don Julián Iturria, y mandando que el Ministerio de Hacienda, previa la instrucción del oportuno expediente, señale al citado pueblo de Lucillos la dehesa Boyal que según las necesidades de su vecindario necesite para el pasto de sus ganados de labor, siempre que quepa en las tres cuartas partes de la que ha sido objeto de esta contienda y que pertenecía al mismo pueblo»). Sentencia núm. 226 («Absolviendo a la Administración de la demanda y confirmando la Real Orden reclamada de 24 de noviembre de 1858, que desestimó la instancia de doña María Teresa Van-Erven, respecto al pago de un crédito procedente de la reversión a la Corona del oficio de Tesorero y Blanqueador de la Casa de Moneda de Santa Fe de Bogotá»).

afirmarse que, materialmente, operó como una jurisdicción delegada.

3.3. *Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias*

En su título IV se regularon los Consejos Provinciales como órgano consultivo del Gobernador de la provincia (art. 77) y «Tribunales contencioso-administrativos»,

«en tal concepto oirán y fallarán las cuestiones de este orden que se susciten con motivo de las providencias dictadas por los Gobernadores en la aplicación de las leyes, ordenanzas, reglamentos y disposiciones administrativas» (art. 82).

Su competencia no era general, sino especial, por cuanto conocía y fallaba en aquellas cuestiones, cuando «pasen a ser contenciosas», enumeradas en los artículos 83 y 85 de la Ley.

Por lo que a la ejecución de sentencias se refiere, en su artículo 96 se reitera el sistema expuesto:

«La ejecución de los fallos corresponde a los agentes de la Administración; pero si hubiere de procederse por remate o venta de bienes, su ejecución y la decisión de las cuestiones que sobrevengan corresponde

a los Tribunales ordinarios, fuera de los casos expresados en las leyes y reglamentos para la cobranza de las contribuciones.»

El sistema de ejecución de las sentencias, así pues, reposaba en su atribución a la Administración activa, modulada cuando suponía privación de bienes, en cuyo caso correspondía a los Tribunales ordinarios. No obstante, en esta Ley se produce una notable modificación al sistema reseñado. Tal atribución, con la modulación indicada, era ampliada a aquellos supuestos de cobranza de las contribuciones, de tal modo que también en éstos, a la Administración correspondía la ejecución. Medida coherente con el reforzamiento de las técnicas de cobro en manos de la Hacienda, palpables a partir del segundo tercio del siglo XIX. Además, este precepto traslada a la Ley sobre gobierno y administración de las provincias, lo que ya se disponía con anterioridad en el artículo 5 de la Real Orden de 20 de septiembre de 1852, por el que se derogaba lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Consejos Provinciales que, como ya hemos señalado, definía el régimen de ejecución de sentencias, según el cual, en todo caso, cuando suponía privación de bienes, correspondía su ejecución a los Tribunales ordinarios, disponiéndose que:

«Sin embargo de lo dispuesto en la segunda parte del artículo 17 de la Ley Orgánica de los Consejos Provinciales, los Juzgados y Tribunales

— Año 1868: Sentencia núm. 281 («Absolviendo a la Administración de la demanda y confirmando las Reales Ordenes impugnadas a nombre de la Junta de Gobierno de la Sociedad de *Crédito Cantabro*, domiciliada en Santander, en el pleito sobre exacción de cierto dividendo pasivo»). Sentencia núm. 290 («Absolviendo a la Administración de la demanda interpuesto a nombre de don Pedro Julián otros vecinos de Noheda, y confirmando en todas sus partes la Real Orden de 2 de junio de 1866, relativa a la reclamación del dominio útil de ciertas tierras procedentes del Cabildo catedral de Cuenca»).

(21) Ciertamente, el sistema diseñado posibilitaba otras vías de separación del Consejo de Ministros del proyecto de sentencia del Consejo de Estado, cuya importancia real, con las fuentes manejadas, es de imposible cálculo. En efecto, al exigirse que los proyectos de sentencia fueran aprobados por Real Decreto del Consejo de Ministros y referendados por su Presidente, era factible el disenso por inactividad, al no adoptarse ninguna resolución. Vía ésta que se intenta poner coto en el artículo 64, al ordenarse al Consejo de Estado la entrega a las partes del «proyecto consultado», lo que, indudablemente, no es más que una forma de presión indirecta y tenue al Gobierno.

del fuero común no pueden entender en el remate y subasta de los bienes que se enajenen para hacer efectivo el reintegro de las contribuciones del Estado, o de las cargas municipales o provinciales cuya cobranza vaya unida a ellos.»

Esta derogación hace posible la reconducción de la ejecución de las sentencias en materia de exacción de contribuciones, cuando suponía subasta y remate de bienes, al régimen general. Las necesidades de la Hacienda, en un período como el reseñado, justificaron ampliaciones constantes en la intensidad de las potestades administrativas.

En su reglamento de desarrollo (aprobado por Real Decreto de 25 de septiembre de 1863), al regularse el procedimiento a seguir por los Consejos Provinciales en los asuntos contencioso-administrativos, en su artículo 158 se remite al Reglamento de los Consejos Provinciales aprobado por Real Decreto de 1 de octubre de 1845, por lo que el sistema de ejecución de sentencias contencioso-administrativas se reitera en los términos anteriormente enunciados.

II. LA RUPTURA DEL SISTEMA: LA LEGISLACION REVOLUCIONARIA DE 1868

1. La Constitución revolucionaria de 1 de junio de 1869, fiel a sus fundamentos ideológicos y políticos progresistas, articuló, por lo que al Poder Judicial se refiere, un sistema judicialista, en su doble significación, separación e independencia del Poder Judicial respecto de la Administración, e interdicción del ejercicio de funciones jurisdiccionales por el Ejecutivo. Siendo así, lo contencioso-administrativo pasaba a ser conocido por los Tribunales ordinarios, significando la derogación del sistema de jurisdicción con-

tencioso-administrativa, como ya con anterioridad a la promulgación de la Constitución se había adoptado. En líneas generales, el «Poder Judicial» (título VII) es caracterizado constitucionalmente, en el seno de una distribución de funciones, operada por el título II («De los Poderes Públicos»), que supone una división radical de poderes, de tal modo que

«a los tribunales corresponde exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales» (art. 91.1).

Por cuanto son éstos los únicos llamados a ejercer el poder judicial (art. 36) (22).

Desde tales consideraciones, podemos entender que «lo civil y criminal» incorporaba lo contencioso-administrativo, de tal modo que, no obstante posibles especializaciones en el seno del Poder Judicial, sólo a éste correspondía su conocimiento, como si de controversias entre particulares se tratase.

2. La construcción del sistema reseñado (supresión de la jurisdicción contencioso-administrativa, y atribución del conocimiento de lo contencioso-administrativo a los Tribunales ordinarios) se inició con anterioridad a la promulgación de la Constitución, una vez consumado el triunfo de la Revolución, por virtud de tres Decretos: el Decreto de 13 de octubre de 1868, que suprimió la jurisdicción contencioso-administrativa, los Consejos Provinciales y la sección de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado, pasándose los pleitos pendientes al Tribunal Supremo y las Audiencias, respectivamente (art. 3); el Decreto de 16 de octubre de 1868, que creó en el Tribunal Supremo y en las Audiencias, Salas que decidan sobre las cuestiones contencioso-administrativas; y por último, el Decreto de 26 de noviembre de 1868, que daba nueva organización al Tribunal Supremo de Justicia.

(22) Obsérvese que no se define en la Constitución como contenido de la potestad jurisdiccional, a diferencia de la otra Constitución propiamente judicialista, la gaditana de 1812, la de «hacer ejecutar lo juzgado».

3. En el seno de tal sistema, no puede afirmarse de manera absoluta que, en coherencia con sus presupuestos judicialistas, los Tribunales tenían encomendados la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. En efecto, al menos cuando se trataban de sentencias resolutorias de reclamaciones de cantidad contra el Estado o los Ayuntamientos, eran éstos los llamados a ejecutarlas.

En cuanto a la Administración del Estado, se disponía en el artículo 4 del Decreto de 9 de julio de 1869 (por el que se dictaban «varias disposiciones acerca de la sustanciación de los asuntos judiciales que se entablen contra la Hacienda Pública»), la interdicción de las ejecuciones judiciales de los créditos contra la Hacienda:

«Artículo 4. Reiterando lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de 20 de febrero de 1850, los Jueces y Tribunales no despacharán mandamiento de ejecución ni dictarán providencias de embargo contra las rentas y caudales del Estado.»

Precepto justificado en la Exposición de Motivos, como medida que evita «todos los conflictos que podían surgir en el orden económico», y que «da una gran

prueba de respeto a la fortuna nacional».

La principal virtualidad de tal disposición es afirmar la vigencia del artículo 9 de la Ley de 20 de febrero de 1850, especialmente expresivo en orden a determinar la competencia de los Tribunales, y el alcance y efectos de sus sentencias que condenan a la Administración al pago de cantidad, así como la de ésta en orden a proceder a la ejecución de tales sentencias.

Como ya hemos expuesto, en el referido precepto, se define un régimen de ejecución de sentencias, reconducible a las siguientes ideas:

1.º Los Tribunales al resolver las reclamaciones de créditos contra el Estado, se limitarán en sus fallos a declarar el derecho de las partes y a mandar que se cumplan, cuando hubieren causado ejecutoria. Pero en ningún caso podrán despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra las rentas y caudales del Estado.

2.º A los agentes de la Administración corresponde la ejecución del fallo, acordando y verificando el pago en la forma y dentro de los límites que señalan la Ley de presupuesto y las reglas establecidas para el pago de las obligaciones del Estado (23).

(23) Los Decretos resolutorios de los conflictos de competencias entre la Administración y el Poder Judicial, son elocuentes en tal sentido, llegándose incluso a reconocer facultades a la Administración, para enervar los efectos de las sentencias, dañosos para la prestación del servicio público, no obstante dictarse sobre cuestiones civiles y ser la autoridad judicial la competente para proceder a su ejecución.

— Real Orden núm. 22, de 24 de marzo de 1870, por la que se resuelve un conflicto de competencia entre la Autoridad judicial y el Gobernador de la provincia de Santander, con motivo de la demanda ejecutiva, presentada contra la Empresa del ferrocarril de Alar a Santander, en reclamación de cierta cantidad, saldo de la venta de unas traviesas. En esta decisión se afirma:

«que la cuestión objeto de este conflicto abraza dos extremos, a saber: el decidir cuál es la Autoridad competente para despachar las ejecuciones, y en qué forma deberá llevarse a efecto la sentencia de remate cuando la demanda ejecutiva ha sido entablada contra una Compañía de ferrocarriles:

Considerando, en cuanto al primer extremo, que a los Tribunales de Justicia corresponde despachar ejecuciones por deudas procedentes de contratos privados, bien se dirijan contra un particular, contra una empresa de ferrocarriles o contra cualquiera otra persona jurídica...

Considerando, en cuanto al segundo extremo de la cuestión, que si el Gobernador de Santander hubiese consentido la entrega de los valores que como procedentes de la suprimida Compañía se hallaban depositados en el Banco de Santander, hubiera podido llegar el caso de paralizarse la explotación de la vía férrea, y, por tanto, procedió acerta-

Sistema éste reiterado en el artículo 16 de la Ley 3-25 de junio de 1870, por el que se aprueba como Ley del Estado la Ley provisional de Administración y contabilidad de la Hacienda, que reproduce textualmente el artículo 9 de la Ley de 20 de febrero de 1850.

Por lo que se refiere a las ejecuciones judiciales de créditos contra los Ayuntamientos, su régimen jurídico, no obstante el cambio de parámetros, igualmente era prolongación de aquél ya vigente en épocas anteriores. En efecto, en los artículos 120 y 121 de la Ley municipal declarada obligatoria y en vigor por Decreto de 21 de octubre de 1868, se disponía:

«Artículo 120. No podrán aplicarse por los Juzgados y Tribunales las formas del juicio ejecutivo y del procedimiento de apremio contra los Ayuntamientos por las deudas de los pueblos. Cuando éstos fueren condenados al pago de una cantidad, se formará y remitirá a la aprobación, dentro del término preciso de diez

días, contados desde el en que sea ejecutoriada la sentencia, un presupuesto extraordinario bastante a que quede cumplida en todas sus partes. La Diputación reformará o aprobará el presupuesto precisamente en los veinte días siguientes, pero sin alterar la cantidad necesaria para la ejecución de la sentencia.

Artículo 121. Exceptuándose de lo dispuesto en el artículo que precede las deudas que tengan constituidas a su favor prenda o hipoteca, en cuyo caso serán exigibles judicialmente en la misma forma que las de los particulares hasta donde alcance a cubrir las el valor de lo empeñado o hipotecado.»

Régimen jurídico reiterado, dos años después, en el artículo 136 de la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 (24).

En consecuencia, el régimen jurídico de la ejecución de las sentencias que condenan a los Ayuntamientos al pago de cantidad (25), puede resumirse en los siguientes extremos:

damente aquella Autoridad al oponerse a la entrega de dichos valores; previniendo así un conflicto y ajustándose además a lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 12 de noviembre de 1869».

Por lo que resuelve a favor de la Autoridad judicial, «sin perjuicio de las facultades que a la Administración corresponden para cuidar y exigir en su caso el cumplimiento de la expresada Ley sobre quiebras de Sociedades de ferrocarriles».

— En un supuesto similar, en la Real Orden núm. 28, de 14 de abril de 1870, se declara que corresponde a los Tribunales de Justicia «despachar las ejecuciones de deudas procedentes de contratos privados», pero con un límite, en el supuesto de compañías de ferrocarriles, no puede interrumpirse el servicio de resultas del embargo acordado:

«no obstante lo expuesto, si el Juzgado interrumpiese por medio de alguna providencia la explotación de la mencionada vía férrea, el Gobernador podrá impedirlo en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de 12 de noviembre último; pero nunca avocar el conocimiento del negocio por no ser de su competencia despachar ninguna clase de ejecuciones por deudas procedentes de contratos privados y mucho menos ejecutar las sentencias de remate».

(24) «Art. 136. Las deudas de los pueblos que no estuvieren aseguradas con prenda o hipoteca, no serán exigibles a los Ayuntamientos por los procedimientos de apremio.

Quando algún pueblo fuese condenado al pago de una cantidad, el Ayuntamiento, en el término de diez días después de ejecutoriada la sentencia, procederá a formar un presupuesto extraordinario, a no ser que el acreedor convenga en aplazar el cobro, de modo que pueda consignarse en los presupuestos ordinarios sucesivos las cantidades necesarias para el pago del capital y rédito estipulado.»

(25) Igualmente, los Decretos resolutorios de conflictos de competencia entre los Tribunales y las autoridades administrativas, son ilustrativos de tal régimen jurídico:

— De acuerdo con los artículos 120 y 121 de la Ley municipal (declarada en vigor por De-

1.º Inadmisión de los juicios ejecutivos y los procedimientos de apremio acordados por los Jueces y Tribunales, en orden a proceder a la ejecución de las sentencias que condenaban a los Ayuntamientos al pago de cantidad.

2.º Los Ayuntamientos son los llamados a verificar su ejecución, de acuerdo con las exigencias derivadas de la legalidad presupuestaria. A tales efectos, quedaban compelidos a tramitar el presupuesto extraordinario correspondiente, que aprobará o reformará la Diputación sin alteración de la cantidad consignada

por este concepto (art. 120 de la Ley de 1868), o bien consignará en el sucesivo presupuesto ordinario la cantidad suficiente en el caso de que el acreedor con venga su demora.

3.º Este régimen especial de ejecución de sentencias no operaba respecto de aquellas deudas de los pueblos garantizadas por prenda o hipoteca, de tal modo que las deudas así garantizadas, si eran realizables a través de la ejecución judicial.

En resumen, puede afirmarse que, al menos (26), aquellas sentencias que con-

creto de 21 de octubre de 1868), no procede el juicio ejecutivo y el procedimiento de apremio contra los Ayuntamientos por las deudas de los pueblos, correspondiendo a éstos la ejecución de las sentencias condenatorias, afirmándose, en consecuencia, en la Real Orden núm. 28, de 22 de junio de 1871 (resolutoria de un conflicto de competencia entre el Gobernador de la provincia de Tarragona y el juez de primera instancia de la capital, con motivo del juicio ejecutivo entablado contra el Ayuntamiento por el contratista del alumbrado en la ciudad), que «ya se atiende al Real Decreto de 13 de marzo de 1847, vigente cuando se verificó el contrato entre la Compañía del gas y el Ayuntamiento de Tarragona, ya a la Ley municipal que hoy rige, no puede emplearse contra los Ayuntamientos la vía de apremio para hacer efectivo el pago de las deudas de los mismos, sino que para ello la Administración designará los fondos y declarará la prelación que corresponda en concurrencia con las demás cargas municipales».

Lo que no sucede cuando tales deudas municipales estaban garantizadas por prenda o hipoteca, en tal caso, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley municipal, los Tribunales podían proceder al embargo de los bienes municipales, en la «misma forma que los particulares», lo que fundamenta la decisión contenida en la referida Real Orden núm. 28, de 22 de junio de 1871, para rechazar el embargo acordado por el juez de primera instancia, de las cantidades que percibía el Municipio de los abastecedores de carne como consecuencia de la demanda ejecutiva contra el municipio por impago al contratista del servicio de alumbrado del gas, al afirmarse que tales débitos no se hallan comprendidos en la excepción del artículo 121, por no estar garantizados por hipoteca, lo que lleva a decidir el conflicto a favor de la Administración.

— En el Decreto núm. 20, de 19 de junio de 1873, del Gobierno de la República, resolutorio del conflicto de competencia entre la Autoridad judicial y el Gobernador de la provincia de Valladolid, que trae causa de las ejecutorias despachadas por el juez de partido, contra los vecinos y concejales de un Municipio, de resultados de las prestaciones que tenían contraídas con el Marqués de Cuéllar, se afirma que «los procedimientos incoados ante el juez de primera instancia en la vía de apremio se proponen realizar unos débitos, que según ejecutoria del Tribunal Supremo han sido declarados obligación de carácter civil, contraída por los habitantes de determinadas comarcas»; en consecuencia, «que el hecho de no gravar estos créditos los fondos municipales demuestra igualmente que las Autoridades administrativas carecen de potestad para ordenar su pago; puesto que las facultades que con tal fin les están reconocidas, únicamente alcanzan a las atenciones propias de los Municipios como personalidad jurídica o entidad administrativa».

(26) En cuanto a la ejecución de otras sentencias contencioso-administrativas, ciertamente con las fuentes manejadas, es controvertible cualquier afirmación respecto de su titularidad. El Decreto núm. 10, de 1 de diciembre de 1874, resolutorio del conflicto de competencias entre la Autoridad judicial y el Gobernador de la provincia de Guadalajara, «con motivo del pleito ordinario seguido a instancia del Marqués de Morante contra la Sociedad Ibérica de Riegos, concesionaria del Canal de Henares», es ilustrativo de tal dificultad.

Seguido pleito ordinario a instancia del Marqués de Morante contra la Sociedad concesionaria del Canal de Henares, sobre aprovechamiento de las aguas del mismo río para la finca del demandante, recayó sentencia ejecutoria por la que la Audiencia de Madrid condenaba a la So-

denaban a la Administración del Estado o a los Ayuntamientos al pago de cantidad líquida, la titularidad de la ejecución la tenía atribuida la Administración, de resultas de la interdicción de los juicios ejecutivos y los apremios contra los caudales y bienes públicos, de tal modo que los jueces no podían despachar mandamientos de ejecución o providencias de embargo, sino sólo «dictar sus fallos declarativos del derecho de las partes» y mandar, cuando la sentencia «hubiere causado ejecutoria», su cumplimiento,

mientras que a la Administración correspondía su cumplimiento, de acuerdo con la lógica presupuestaria.

El sistema judicialista instituido en 1868, así pues, y al menos respecto de las sentencias que condenaban a la Administración al pago de cantidad, tenía su cierre en el reconocimiento a la Administración de la ejecución de tales sentencias, sin el correlato de la habilitación a los Tribunales, con los instrumentos jurídicos precisos para evitar su inexecución por la inactividad o retraso de los agentes de la Administración. Ciertamente, como han

ciudad concesionaria «a respetar los derechos del demandante, consistentes en que por el cauce del molino corran las aguas necesarias para dar movimiento a la azuda y a las cinco piedras de su dotación antigua, y para regar las tierras de que consta la finca; sin que la Sociedad Ibérica pueda hacer alteración alguna en aquellos derechos por causa de la concesión del Canal de Henares». Con objeto de dar cumplimiento a la sentencia, se dictaron diversas providencias por el Juzgado de primera instancia, entre otras, «mandó que se colocase un módulo distribuidor de los derechos de disfrute de aguas que corresponde» a la Hacienda del demandante, «fijándose el término de seis meses para que la Sociedad Ibérica levantara el conducente plano y lo presentara al Gobernador de la provincia a fin de que autorizara la colocación del módulo», para lo cual se remite a aquella Autoridad un testimonio para la iniciación del expediente «que había de formarse para obtener la autorización administrativa».

Planteado el conflicto de competencia por el Gobernador, al considerar que «la Autoridad judicial carecía de facultades para disponer el aforo de las aguas del río y las variaciones de la presa que trataba de ejecutar por orden del Juzgado; siendo tales actos de la exclusiva competencia de la Administración», el referido Decreto lo resuelve en favor de la Autoridad judicial, formulando los siguientes considerandos:

«1.º Que declarado y definido solemnemente en ejecutoria de la Audiencia de Madrid el derecho del propietario de la finca Esgarabita al aprovechamiento de las aguas del río Henares, es incontestable que en la Autoridad judicial residen facultades para llevar a cumplido efecto la ejecutoria pronunciada.

2.º Que las providencias del juez de primera instancia del Hospital se han limitado hasta ahora a adoptar las medidas que exige el material cumplimiento del fallo ejecutivo [...].

3.º Que si bien se trata de reintegrar a un particular en el derecho que le ha sido declarado por Tribunal competente, como quiera que este derecho consiste en un aprovechamiento de aguas públicas, la Administración está llamada a intervenir en las obras o actos que se ejecuten en el cauce natural del río o en sus márgenes, según el citado artículo 275 de la Ley de 3 de agosto de 1866.

4.º Que la Autoridad judicial, lejos de desconocer o negar las atribuciones que la ley concede a la Administración en el asunto, comprendió desde luego el carácter complejo que le distingue, y absteniéndose de decretar el aforo de las aguas y la ejecución de obras en el cauce del río, se limitó a mandar colocar un módulo en el punto que el ingeniero designara y previo el permiso de la Autoridad administrativa, a la cual comunicó su providencia acompañando los testimonios conducentes.

5.º Que al proceder en esta forma, el juez de primera instancia previno acertadamente el único motivo que pudiera haber dado lugar con fundamento a que la Autoridad Administrativa provocase el presente conflicto.»

En el Decreto se declara la legitimidad de las providencias de ejecución adoptadas por el juez para realizar el derecho de propiedad reconocido en la sentencia ejecutoriada, pero en su ejecución, el juez no podía suplantar a la Administración, de tal modo que promueve el expediente para que ésta verifique una actividad necesaria para que la sentencia alcance plenos efectos.

afirmado GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, la presencia de la Administración como *potentior persona*, nos permite explicar esta notable modulación del sistema judicialista de 1868, que a pesar de tratarse de un sistema que residenciaba lo contencioso-administrativo en Salas especializadas de los Tribunales ordinarios, por el juego de distintas presiones, sus sentencias eran ejecutadas por la propia Administración, lo que abría una brecha para su incumplimiento por inactividad o retraso, ante la impotencia de los Tribunales, a los que no se les facultaba para promover e instar su ejecución. No obstante, a la Administración no se le reconocen prerrogativas generales de enervación de sus efectos.

III. EL RESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 1845

1. La Constitución de la Restauración de 30 de junio de 1876 caracterizaba a la «Administración de Justicia» (título IX), en lo que interesa a nuestro estudio, en términos similares a aquellos contenidos en los textos constitucionales precedentes:

«Artículo 76. A los Tribunales y Juzgados pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.»

Ciertamente, este precepto, no obstante sus similitudes con aquel que sirvió de fundamento constitucional al sistema judicialista (art. 91.1 de la Constitución de 1869), y que incluso, a diferencia de éste, expresamente reconoce como contenido de la potestad jurisdiccional el «hacer que se ejecute lo juzgado», no fue obstáculo para que el legislador ordinario, ya con anterioridad a la Constitución, restableciera la jurisdicción de lo contencioso-administrativo como jurisdicción retenida por la Administración, en el entendimiento de que lo contencioso-administrativo no estaba comprendido en lo civil y criminal y, por tanto, fuera de la competencia de los Tribunales y Juzgados.

2. Por Decreto de la Regencia de 20 de enero de 1875 (que por Ley de 30 de diciembre de 1876 fue «declarado Ley del Reino»), se derogó la Ley de 13 de octubre de 1868 (art. 1) (27), se restableció la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado (art. 2), e, interinamente («por ahora», y sin perjuicio de lo que en adelante se determine), el conocimiento por las Comisiones Provinciales de aquellos asuntos contencioso-administrativos en que entendían los Consejos Provinciales (art. 3), de acuerdo con su régimen jurídico vigente hasta su supresión (art. 6).

3. Un año después, la Ley de 16 de diciembre de 1876, por la que se reformaron parcialmente las Leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870 con arreglo a las bases que se consignan, y, más tarde, la Ley Provincial de 2 de octubre de 1877 (28), resolvieron definitiva-

(27) En su Exposición de Motivos se justificaba tal derogación en los siguientes términos:

«La experiencia ha puesto tan de relieve los inconvenientes de esta innovación, que el Consejo de Estado en una consulta reciente, venciendo el delicado escrúpulo que le embaraza para reclamar mayor extensión de atribuciones, se ha creído en el caso de encajarse la necesidad de que se le encomiende de nuevo el conocimiento de estos asuntos para que cese un estado de cosas en que los ministros reciben la censura, no de los Cuerpos Colegisladores, únicos que en buena doctrina constitucional pueden sindicarlos, desaprobando sus actos y exigirles la responsabilidad en que por ellos incurran, sino de un Tribunal que, por muy elevado que sea, nunca tendrá derecho a ocupar un puesto más alto que el Gobierno Supremo.

A poner remedio a este mal, devolviendo a la jurisdicción contencioso-administrativa las condiciones que le son propias, va encaminado el adjunto decreto.»

(28) La Ley provincial de 29 de agosto de 1882 anuncia el fin de la jurisdicción retenida y que se haría efectivo con la promulgación de la Ley de 13 de septiembre de 1888. En efecto,

mente restituir a las Comisiones provinciales el ejercicio de sus facultades tradicionales, como cuerpo consultivo y como «Tribunales contencioso-administrativos» en los asuntos cuyo conocimiento tenían atribuidos, por virtud de lo dispuesto en la Ley sobre gobierno y administración de las provincias, de 25 de septiembre de 1863 (art. 2, cuarta, Ley de 1876: art. 66.2, Ley de 1877). En tal calidad y en tales asuntos, habrían de acomodarse al procedimiento contencioso-administrativo regulado en los artículos 90 a 98 de esta Ley y en su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 1 de octubre de 1845 (art. 2, cuarta, *in fine*, y art. 67 respectivamente). Siendo así, se restituye el tradicional régimen de ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, por los «agentes de la Administración» (art. 96, Ley de 25 de septiembre de 1863), salvo cuando la ejecución suponga privación de bienes, en tal caso, la titularidad correspondía a los Tribunales ordinarios (*idem*), no obstante lo cual, quedaban excluidos de esa excepción aquellos «casos expresados en las leyes y reglamentos para la cobranza de las contribuciones» (*idem*).

Por otro lado, al mantenerse en vigor la Ley municipal de 1870 (art. 1, Ley de 1876), la ejecución de las sentencias que condenaban a los Ayuntamientos al pago de cantidad, regulada en aquélla, continuó siendo operativa, e, incluso, la Ley municipal de 2 de octubre de 1877, en su artículo 143, reproduce textualmente el precepto correspondiente de la Ley de 1870.

IV. EL SISTEMA MIXTO O ARMONICO DE LA LEY DE SANTAMARIA DE PAREDES (LEY DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1888)

1. La Ley de 13 de septiembre de 1888

1.1. La Ley de 13 de septiembre de 1888, como es sabido, articuló un sistema armónico o mixto de jurisdicción contencioso-administrativa, armonización que, como han afirmado GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «se produjo por vía de transacción y se reflejó en la naturaleza y composición de los órganos de la jurisdicción» (29).

1.º La jurisdicción era ejercida por el Consejo de Estado y por los Tribunales provinciales (art. 8).

2.º La composición de tales órganos era dispar, pues, mientras aquél primero lo componían exclusivamente funcionarios, si bien inamovibles (art. 13), este otro, los Tribunales provinciales, era de composición mixta: magistrados de la Audiencia territorial, en las capitales donde existía Audiencia territorial, o de la Audiencia de lo criminal, y dos diputados provinciales, elegidos por sorteo (art. 15).

1.2. La jurisdicción contencioso-administrativa nacida de la Ley de 1888, era una «verdadera jurisdicción» (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ), aunque ciertamente limitada, que acababa con la jurisdicción retenida. Una de tales limitaciones era la ejecución de sus sentencias. En efecto, se le reconoce al gobierno su titularidad y la prerrogativa de suspenderla o aplazarla. El régimen jurídico de ejecución de sentencias, contenido en el capítulo V, título III, de la Ley (30), lo podemos enumerar en los siguientes términos:

1.º La Administración estaba compe-

a las Comisiones provinciales no se les reconocen competencias como tribunales de lo contencioso-administrativo (cap. VIII), quedando reducidas a mero órgano auxiliar de las Diputaciones (art. 98), cuerpo consultivo del Gobernador (art. 102), y como superior jerárquico de los Ayuntamientos (art. 99). No obstante, en su disposición transitoria primera se disponía que «úterin no se publique la ley que establezca los Tribunales que han de entender de lo contencioso-administrativo, corresponderá el conocimiento a las Comisiones Provinciales».

(29) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso...*, *op. cit.*, p. 488.

(30) Y en su Reglamento (aprobado por Real Decreto de 29 de diciembre de 1890): capítulo V del título IV, artículos 501-503, donde se completa la ordenación contenida en la Ley.

lida a llevar a «puro y debido efecto» lo dispuesto en las sentencias:

«Artículo 83. Declaradas firmes las sentencias del Tribunal de lo Contencioso-administrativo, o las de los Tribunales provinciales en su caso, se comunicará en el término de diez días por medio de testimonio en forma al Ministro o autoridad administrativa a quien corresponda para que la lleve a puro y debido efecto, adoptando las resoluciones que procedan, o practicando lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo.»

2.º La Administración podía acordar la suspensión o aplazamiento del cumplimiento de la sentencia, fundándose en motivos de interés público. Si bien, a juicio del Tribunal, serían indemnizables, los perjuicios irrogados al titular de los derechos reconocidos por la sentencia. Su ejercicio podía dar lugar a la exigencia de responsabilidad política del gobierno ante las Cortes, con ocasión de su obligación de darle cuenta de los fundamentos de la suspensión. Ciertamente, los mecanismos de control de tal prerrogativa eran notoriamente insuficientes, complementados con aquel otro de publicación anual del estado de ejecución de las sentencias, así como de aquellas no ejecutadas y sus fundamentos (art. 87).

«Artículo 84. El Ministro o autoridad administrativa a quien corresponda deberá acusar el recibo de la sentencia en el término de tres días, y dar en el de un mes cuenta de su cumplimiento. Cuando por razones de interés público la Administración estimare necesaria y acordase la suspensión del cumplimiento de la sentencia, lo hará saber al Tribunal, comunicándole la resolución y sus motivos, y el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento.

En todo caso de suspensión, el Gobierno dará cuenta a las Cortes,

dentro del primer mes de estar abiertas o constituidas, de la suspensión y sus fundamentos.»

3.º En los supuestos de sentencias condenatorias al pago de cantidad líquida contra la Administración, su ejecución se condiciona a la legalidad presupuestaria, de tal modo que, en su caso, la Administración estaba compelida a presentar, dentro del plazo de un mes desde la notificación de la sentencia, un presupuesto extraordinario ante las Cortes, para proceder a su abono.

«Artículo 85. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, deberá acordarlo y verificarlo en la forma y dentro de los límites que permitan los presupuestos y determinen las disposiciones legales referentes al pago de las obligaciones y deudas del Estado, de la provincia o del Municipio.

Si para verificar el pago fuere preciso un presupuesto extraordinario, se presentará ésta para la aprobación de las Cortes o de la Corporación o autoridad respectiva, dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia. Si las Cortes no estuvieren reunidas, deberá presentarse dentro del primer mes de su reunión más próxima.»

4.º La inexecución de las sentencias, en supuestos distintos a aquel de suspensión por razones de interés público (art. 84 de la Ley), provocaría la exigencia de responsabilidad civil y criminal del funcionario, por desobediencia punible.

«Artículo 86. Será caso de responsabilidad civil y criminal la infracción de lo preceptuado en los artículos anteriores acerca de la ejecución de las sentencias de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, entendiéndose como desobediencia punible en forma igual a la establecida respecto a las sentencias de los

Tribunales en lo civil y en lo criminal.

Denunciada la demora al Tribunal de lo Contencioso-administrativo cuando se trate de sus sentencias, se pasará el tanto de culpa al Tribunal de Justicia correspondiente, y en su caso a las Cortes.

Cuando se trate de sentencias dictadas por los Tribunales provinciales, transmitirán éstos la denuncia al Tribunal de lo Contencioso-administrativo para lo que hubiere lugar.»

En resumen, una de las quiebras de la Ley de SANTAMARÍA DE PAREDES, como afirman GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, fue la «posibilidad incondicionada de dejar en suspenso las sentencias, de la que se hizo un uso sistemático por los sucesivos gobiernos (que) fue justamente uno de los elementos clave de la transacción política entre conservadores y liberales que hizo posible la aprobación de la ley, y, en concreto, el precio pagado por la conversión formal de la jurisdicción retenida en delegada y la parcial judicialización del sistema» (31).

2. Las reformas del sistema de la Ley de 1888

2.1. La evolución subsiguiente, por lo que interesa a nuestro estudio, supuso, en ciertos aspectos, una ampliación de las prerrogativas administrativas de enervación de la eficacia de la sentencia contencioso-administrativa.

Por Real Decreto de 22 de junio de 1884 (dictado por virtud de la habilitación contenida en el art. 30 de la Ley de Presupuesto de 30 de junio de 1892), se reformaron (32) varios artículos de la

«Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de septiembre de 1888 y del reglamento general para su ejecución de 29 de diciembre de 1890», entre otros, los artículos 84 de la Ley y el 504 del Reglamento. La reforma de tales preceptos extendió las facultades de la Administración con relación a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, de tal manera que no sólo podría suspender o aplazar temporalmente el fallo, sino también inexecutarlo definitivamente. En efecto, en la nueva redacción del artículo 84, en su 4.º párrafo, se disponía:

«Comunicadas las sentencias del Tribunal de lo Contencioso al Ministerio que corresponda, examinará éste, en los casos dudosos si, por razones de interés público debe suspenderse temporalmente la ejecución de aquéllas; o si por las propias razones de interés público o por haberse hecho imposible, material o legalmente el cumplimiento de lo mandado, fuere necesario acordar la no ejecución de las sentencias.»

Caso de suspenderse o aplazarse la ejecución del fallo, sería acordado por el Ministerio correspondiente, en atención a razones de interés público. De su ejercicio podía derivarse su responsabilidad política ante las Cortes, deducida de su obligación de dar cuenta de la suspensión y sus fundamentos. Como correlato, el titular de derechos reconocidos por la sentencia, sería indemnizado por los daños y perjuicios derivados de tal aplazamiento. Por último, mientras estuviera aplazado o suspenso el fallo, la Administración podría acordar la continuación de la eficacia de la «Real Orden recurrida» (art. 84.5 y 6).

(31) *Op. cit.*, p. 490.

(32) El objetivo confesado de la reforma, como se formula en su Exposición de Motivos, era «llenar omisiones, suplir deficiencias, dar solución a dificultades que puso de relieve la experiencia, satisfacer necesidades que se imponen y purgar de contradicciones y anfibologías las reglas por que el procedimiento contencioso-administrativo se rige», de tal modo que «la ley de 13 de septiembre de 1888 no puede propiamente decirse modificada por el trabajo de la Comisión».

La inejecución, bien por imposibilidad material o bien por razones de interés público, era deducida discrecionalmente por el gobierno, sin sometimiento a otro control que su posible responsabilidad política ante las Cortes. Correlativamente, sólo era indemnizable la inejecución por razones de interés público, y su cuantía se determinaba *ex lege*:

«Artículo 84.7 y 8. Cuando no haya posibilidad de cumplir la sentencia, el gobierno lo declarará así, en resolución motivada de que dará cuenta a las Cortes en el primer mes de estar éstas abiertas o constituidas.

Lo mismo se hará cuando, pudiendo cumplirse la sentencia, estime el gobierno, por razones de interés público, que no debe llevarse a efecto su ejecución. En este caso, el Ministro a quien corresponda deberá someter a las Cortes, dentro de los dos meses siguientes al día en que les dé cuenta de su acuerdo, y previa audiencia del Consejo de Estado en pleno, un proyecto de ley determinando la indemnización que haya de concederse en equivalencia del derecho declarado por la sentencia o la manera de atender en otra forma a la eficacia de lo resuelto por la misma.»

2.2. El sistema armónico de jurisdicción de lo contencioso-administrativo de la Ley de 1888, fue reformado por la Ley de 5 de abril de 1904 (Ley Maura), cuya principal virtualidad fue judicializar la jurisdicción contencioso-administrativa, al atribuírsela al Tribunal Supremo (art. 1.1), si bien la composición de la Sala llamada a conocer de los asuntos contencioso-administrativos, continuaba siendo mixta, al formar parte de ella «tres magistrados procedentes de la carrera admi-

nistrativa en el grado de Jefe Superior de Administración» (art. 1.2).

Igualmente, fue reformado el artículo 84 de la Ley de 1888, relativo a la ejecución de sentencias (art. 2), introduciéndose limitaciones al ejercicio por la Administración de su prerrogativa de enervación de la sentencia, de acuerdo con los siguientes principios:

1.º El Consejo de Ministros sólo podía acordar, «con carácter extraordinario», la suspensión total o parcial o inejecución, igualmente total o parcial, de la sentencia, fundándose en una de las cuatro causas enunciadas en la ley, a saber:

- «1) Peligro de trastorno grave de orden público.
- 2) Temor fundado de guerra con otras potencia, si hubiere de cumplirse la sentencia.
- 3) Quebranto de la integridad del territorio nacional.
- 4) Detrimento grave de la Hacienda Pública» (33) (34).

2.º La suspensión de la ejecución del fallo, o su inejecución, sería indemnizable a juicio del Tribunal Supremo, que, en caso de inejecución, podía acordar cualquier otra manera de atender a la eficacia de lo resuelto por la sentencia:

«Si se hubiese acordado la suspensión temporal de todo o parte de la sentencia, la Sala de lo Contencioso-administrativo, por los trámites de los incidentes, y a instancia de cualquiera de las partes interesadas en el pleito, señalará la indemnización que deba satisfacer al interesado por el aplazamiento.»

«Pero si por cualquiera de las cuatro causas anteriormente mencionadas el gobierno hubiere acordado que no se ejecute la sentencia en todo o en parte, el Tribunal Su-

(33) Por Ley de 18 de marzo de 1944, se adicionó una nueva causa de suspensión: «5.º Cualquier otra causa que entrañe idéntica gravedad a juicio del Gobierno», rompiendo la lógica de la Ley de 1904, al introducirse una cláusula de habilitación incondicionada, indudablemente, hija de su tiempo.

(34) Reproducido hoy en el artículo 105.2 LJCA.

premo en pleno, por los mismos trámites de los incidentes, y también a petición de parte, señalará la indemnización que haya de concederse en equivalencia del derecho declarado, o la manera de atender en otra forma a la eficacia de lo resuelto por la sentencia» (35).

Indemnización que el Tribunal comunicará al gobierno, «para que se haga efectiva inmediatamente» de acuerdo con el procedimiento de ejecución de las sentencias que condenan a la Administración al pago de cantidad, o se «cumpla lo mandado en su caso por el Pleno.»

3.º En ningún caso podrá el gobierno suspender o inexecutar por «causas de imposibilidad material o legal»; no obstante, «si estos casos se presentaren, el Tribunal respectivo»

«... con audiencia de las partes, y en trámite de ejecución de sentencia, se acuerde la forma de llavar a efecto el fallo, bien mandado se ejecute con remoción de las dificultades que se presenten, bien resolviendo si son irreductibles la indemnización que por ella haya de abonarse al que hubiere obtenido el fallo» (36).

4.º La inactividad de la Administración en el cumplimiento del fallo, o en declarar su suspensión o inexecución en el plazo de dos meses desde la notificación de la sentencia, «sin perjuicio de la responsabilidad a que esto dé lugar, se ejecutarán las sentencias en la forma y términos que en el fallo se consigne bajo la personal y directa responsabilidad de los agentes de la Administración» (37).

5.º El Tribunal adoptará las medidas pertinentes en orden a la eficacia del fallo o de la indemnización:

«El Tribunal sentenciador, mientras no conste en los autos la total

ejecución de la sentencia o de la efectividad de las indemnizaciones señaladas en sus casos respectivos, adoptará, a instancia de las partes interesadas, cuantas medidas y providencias sean adecuadas para promoverlas y activarlas. Si transcurriesen seis meses desde la fecha de la sentencia sin que el fallo se hubiese ejecutado, o desde la en que esté fijada la indemnización o proveída la conducente, sin que se haya hecho efectivo, el mismo Tribunal directamente, a instancia de la parte litigante, dará cuenta a las Cortes, con copia certificada, de los antecedentes necesarios que señale el Tribunal con audiencia de las partes, a fin de que se exijan las responsabilidades consiguientes a la desobediencia de las resoluciones del Tribunal» (38).

En resumen, el régimen de ejecución de sentencias, a partir de la reforma de 1904, puede afirmarse que asume plenamente los caracteres del vigente en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956. Se culmina con la Ley Maura la judicialización de la jurisdicción contencioso-administrativa, si bien como correlato, la Administración retiene la titularidad de la ejecución de sus sentencias, reconociéndosele, igualmente, prerrogativas de enervación de su eficacia, aunque notablemente se avanza, respecto de la Ley de 1888, en la reducción de la discrecionalidad en su ejercicio, sometiéndola a causas tasadas, y subrayando su carácter extraordinario. Por otro lado, se habilitaba al Tribunal Supremo para que adoptase las medidas conducentes a promover y activar la ejecución, frente a la inactividad de la Administración, incluso «se ejecutarán las sentencias en la forma y términos que en el fallo se consigne bajo la personal y directa responsabilidad de los agen-

(35) Precepto similar al actual 106 de la LJCA.

(36) Artículo 107 LJCA.

(37) Artículo 105.6 LJCA.

(38) Artículo 110 LJCA.

tes de la Administración». Cerrándose el sistema, frente al incumplimiento de la Administración a adoptar alguna resolución de ejecución o de inejecución o suspensión, con la habilitación al Tribunal sentenciador a que dé cuenta a las Cortes de la desobediencia, a los efectos de la exigencia de la responsabilidad política pertinente.

V. A MODO DE CONCLUSION

Ciertamente este repaso histórico, si bien limitado a los aspectos estrictamente normativos, nos sirve para formular algunas conclusiones que, no por sabidas, son menos importantes.

Primera. A lo largo de todo el siglo XIX es observable la tensión entre caracterización constitucional del Poder Judicial y el desarrollo normativo de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, no obstante la similitud de los términos y caracterización de aquél en las diversas Constituciones del siglo, alternativamente, lo contencioso-administrativo fue residiendo bien en los Tribunales ordinarios, bien en la Administración contenciosa (hasta que por la Ley Maura se procede a la definitiva judicialización de ésta). Incluso, por lo que a nuestro estudio interesa, en la Constitución de 1869, propiamente judicialista, se obvia la definición como contenido de la potestad jurisdiccional, del hacer ejecutar lo juzgado, mientras que la Constitución de la Restauración, que no será obstáculo para la atribución a la Administración del conocimiento y resolución de lo contencioso-administrativo, así lo definía.

Segunda. A pesar de las oscilaciones del sistema de lo contencioso-administrativo, incluso en aquel judicialista (en éste, al menos con relación a determinado tipo de sentencias), la Administración era la titular de la ejecución.

Tercera. En todo caso, y es obvio que así sea, la Administración era y es un colaborador necesario en la realización material o fáctica de las decisiones que resuelven lo contencioso-administrativo.

Cuarta. La propia necesidad de la colaboración en todo caso de la Administración para proceder a la realización fáctica del fallo, la sitúa en una posición de ventaja que pudiera haber determinado y determina en la práctica, incluso en los sistemas judicialistas, su incumplimiento por inactividad.

Quinta. El privilegio de enervación de la eficacia de la sentencia tiene su origen en la propia naturaleza de lo contencioso-administrativo en su decantación primigenia, si bien su evolución subsiguiente ha sido hacia su plena judicialización, la Administración ha continuado conservando tal prerrogativa sumada a aquella otra de ejecución de los fallos. Como han afirmado GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ con relación a la Ley de 1888 (39), judicialización y ejecución administrativa, no son resultados de líneas de evolución paralelas, sino convergentes, por cuanto el pacto que hizo posible la judicialización tiene como correlato el reconocimiento de tales prerrogativas, como garantía última que se reserva la Administración para mediatizar el sistema cuando se incline por derroteros no convenientes a su apreciación del interés público.

Andrés Betancor Rodríguez