

**LA EJECUCION FORZOSA
EN LA
NUEVA LEY DE
PROCEDIMIENTO**

35.077.3(46)

Por **JESUS GONZALEZ PEREZ**

El autor estudia la regulación que da la Ley de Procedimiento administrativo, a la ejecución forzosa en relación con nuestro ordenamiento jurídico vigente, examinando cada uno de los supuestos previstos por la Ley. (Siglas utilizadas por el autor: L. R. J.: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y L. P. A.: Ley de Procedimiento administrativo.)

I. INTRODUCCION

1. La Administración pública, el Estado en su faceta administrativa, es sujeto de Derecho (art. 1.º, L. R. J.), sometido al Derecho, que, como tal, realiza unos determinados fines. Ahora bien, en un régimen administrativo, la Administración pública no está sometida al Derecho como cualquier otro sujeto, como cualquiera otra persona. Puede actuar —y de hecho actúa— sometida al Derecho común, al mismo Derecho que los particulares. Pero al lado de este régimen común existe el régimen especial administrativo, en el que la Administración pública goza de importantes privilegios, que configuran su posición jurídica «exorbitante del derecho común».

2. La Administración pública, pues, puede estar sometida a dos regímenes de naturaleza distinta:

A) *El régimen común.*—La Administración, para realizar sus fines, puede actuar como cualquier otro sujeto de Derecho. Si necesita los servicios de ciertas personas, puede perfeccionar con ellas los correspondientes contratos de servicios y de trabajo, según la legislación civil o laboral. Si necesita una cosa determinada o su uso para ciertos servicios, puede comprarla o arrendarla con arreglo a los preceptos del Código civil y legislación complementaria. Puede, por último, realizar sus fines, adoptando la forma de una empresa mercantil, sometida a las normas del Código de Comercio. En todos estos casos, la Administración pública es un sujeto más de Derecho y los litigios que surjan con las personas que con ella se relacionen serán resueltos por la jurisdicción ordinaria o especial a que corresponda, según las normas procesales comunes (art. 41, L. R. J., arts. 139 a 146 L. P. A.). Es cierto que tam-

bién en estos casos la Administración ostenta ciertos privilegios, manteniendo una posición de supremacía respecto de los demás sujetos de Derecho. Pero, en general, carece de los privilegios característicos del régimen administrativo a que después aludiremos. Así lo ha proclamado la jurisprudencia de conflictos, en alguna decisión concreta, como el Decreto resolutorio de cuestiones de competencia de 21 de mayo de 1955, en el que se declaró la improcedencia de utilizar el procedimiento administrativo de apremio para el cobro de lo adeudado por precios de arrendamiento, «pues corresponde a la jurisdicción ordinaria, según el artículo 51 de la Ley de Enjuiciamiento civil, conocer de las pretensiones de una Entidad pública dimanantes de un contrato civil».

B) *Cuando aquel régimen de Derecho común no es suficiente para que la Administración pueda realizar sus fines*, se sale de él y se somete a su Derecho especial, el Derecho administrativo, en el que goza de los dos importantes privilegios que se conocen con los nombres de privilegio de la decisión ejecutiva y privilegio de la acción de oficio. El juego de estos principios es esencial para comprender el mecanismo de la ejecución forzosa.

a) En virtud del primero, la Administración puede dictar decisiones que son ejecutivas, esto es, que deben cumplirse. La Administración no tiene que acudir a los Tribunales para que, a través del correspondiente proceso de cognición o de declaración, se reconozcan las situaciones jurídicas que trata de imponer al particular; no necesita de una sentencia para que se reconozcan y decidan sus derechos. La Administración, en frase expresiva de HAURIOU, puede hacerse justicia a sí misma. De aquí que sea el particular afectado por la decisión administrativa el que tiene que acudir como demandante a la vía procesal, para, a través del oportuno proceso, hacer efectivas sus pretensiones desconocidas por la Administración.

b) En virtud del segundo, la Administración tampoco tiene necesidad de incoar un proceso de ejecución para que lo mandado en sus decisiones sea cumplido. Existe la posibilidad de la ejecución coactiva del acto administrativo; los propios Organos de la Administración en caso de resistencia por parte de los sujetos obligados. El principio se encuentra solemnemente consagrado en el artículo 102 de la nueva Ley de Procedimiento administrativo.

II. EL PRIVILEGIO DE LA DECISION EJECUTIVA Y SUS CONSECUENCIAS

De lo expuesto se desprende que para que entre en juego todo el aparato administrativo en que consiste la posición privilegiada de la Administración, es necesario la existencia de un acto administrativo, de una decisión ejecutiva. Así lo dispone el artículo 100 de la Ley de Procedimiento, al decir: «1. La Administración pública no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico. 2. El Organó que ordene un acto de ejecución material estará obligado a comunicar por escrito, y a requerimiento del particular interesado, la resolución que autorice la actuación administrativa.» Concretamente, las consecuencias más importantes de la existencia de la decisión ejecutiva son las siguientes:

1. POSIBILIDAD DE EJECUCIÓN.

A) *La existencia del acto administrativo abre las vías de la ejecución administrativa.*—A su efectividad no se oponen los posibles recursos que interpongan los particulares afectados. Así lo dispone expresamente el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y el artículo 116 de la Ley de Procedimiento administrativo, recogiendo un principio general sancionado por reiterada jurisprudencia. Ni siquiera la interposición del recurso contencioso-administrativo es un obstáculo a la ejecución del acto. El artículo 122, párrafo 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa así lo dice de modo terminante: «La interposición del recurso contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición objeto del mismo, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del actor, la suspensión.»

B) *La posibilidad de ejecución, pues, se da desde la existencia misma del acto administrativo, salvo aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario, se requiera la aprobación o autorización superior (art. 101, L. P. A.), o sea necesaria la notificación, como ocurre respecto de los actos que afecten a los derechos o intereses de los administrados, según el artículo 79 de la Ley de Procedimiento administrativo. Ahora bien, el artículo 102 exige algo más: no basta*

la existencia del acto administrativo y, en su caso, la subsiguiente autorización, aprobación o notificación, sino que, para que pueda procederse a la ejecución forzosa, es necesario el previo apercibimiento.

2. IMPROCEDENCIA DE INTERDICTOS.

A) La existencia del acto administrativo implica la imposibilidad de que se entorpezca por ninguno de los medios procesales ordinarios la actuación material desarrollada por la Administración en ejecución del mismo ni, por tanto, admitirse interdictos frente a ella. Este principio general se encontraba reconocido en varias disposiciones especiales, y últimamente ha sido consagrado en el artículo 38 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en el artículo 103 de la Ley de Procedimiento administrativo.

B) Del precepto legal se desprende que la regla que declara improcedentes los interdictos frente a la Administración no es absoluta. Tiene limitaciones, que se encontraban también en la legislación anterior, y sancionadas por reiterada jurisprudencia. Por ejemplo, en el Decreto resolutorio de cuestiones de competencia de 5 de diciembre de 1957 se dice: «Que tanto el artículo 252 de la Ley de Aguas como el 403 de la de Régimen Local, restringen aquella privación a los casos en que la Administración obre «dentro del círculo de sus atribuciones» (art. 25 de la Ley de Aguas) o «en materia de su competencia» (art. 403, párrafo 2, de la Ley de Régimen Local), habiendo sido entendida aquella primera expresión según una reiteradísima jurisprudencia, no ya en el sentido de que la Administración de que se trate ha de ser materialmente competente para conocer a esta materia (lo que ciertamente ocurre en el presente caso, de acuerdo con los arts. 101 y 103 de la Ley de Régimen Local), sino sobre todo en el sentido de que la providencia administrativa que haya de juzgar de aquel privilegio de no poder ser impugnada en vía interdictal, ha de ser dictada con todos los requisitos de forma que resulten precisos (R. D. de 21 de diciembre de 1924, Reales Decretos de 13 de febrero y 30 de abril de 1895), exigencia en la que también insiste para los casos en él previstos el artículo 125 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa.»

C) De este modo se regulan en nuestro ordenamiento jurídico las consecuencias de la «vía de hecho». Cuando falta la decisión ejecutiva o el acto ha sido dictado por un Organismo administrativo fuera de la

órbita de su competencia material o con falta absoluta de procedimiento legalmente establecido, desaparece la posición privilegiada de la Administración, y puede el particular reaccionar frente a ella por los procedimientos judiciales ordinarios, incluso el interdictal, como se reconoce expresamente en algún texto legal, como el artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa.

III. EJECUCION FORZOSA

1. IDEA GENERAL.

A) El acto administrativo, desde el momento en que reúne los requisitos señalados, es obligatorio, ejecutivo. Ahora bien, no todos los actos administrativos postulan la idea de ejecución, sino sólo aquellos que tengan por objeto prestaciones de servicios o bienes de la Administración hacia el administrado o porque desplieguen sus efectos sustanciales hacia el administrado o un tercero. Todo mandato—se ha dicho—impone al ciudadano, al súbdito, un deber público de acción u omisión; le obliga a dar, hacer o no hacer alguna cosa.

B) Pues bien, puede ocurrir que la persona obligada realice, bien porque se niegue abiertamente a ello o porque adopte una conducta pasiva ante lo ordenado por la Administración. En estos últimos casos, los órganos administrativos no tienen necesidad de acudir a los Tribunales para lograr el cumplimiento del mandato, sino que ellos mismos pueden proceder a la ejecución forzosa de los actos. La Ley de Procedimiento administrativo, artículo 102, así lo dispone expresamente, con carácter general, salvo cuando por Ley se exija la intervención de los Tribunales». Por tanto, la intervención de los Tribunales es la excepción. La regla general es que sea la propia Administración la que puede llevar a cabo la ejecución forzosa de sus actos.

C) Para ello, las leyes arbitran varios medios de ejecución. La Ley de Procedimiento, en su artículo 104, señala los siguientes: «a) Apremio por el Patrimonio. b) Ejecución subsidiaria. c) Multa coercitiva. d) Compulsión sobre las personas.»

Sobre el empleo de estos medios de ejecución pueden señalarse las reglas generales siguientes:

a) *Que el uso de unos medios no excluye totalmente el de los otros.* Como dice RODRÍGUEZ MORO, «pueden combinarse los medios y no se excluyen totalmente, pues cabe una sanción por desobediencia indepen-

dientemente de la ejecución subsidiaria o de la coerción física sobre las personas o sobre los bienes».

b) *Que cuando existe autorización legal para el empleo de distintos medios deben ser «suficientes y proporcionados».*

2. APREMIO SOBRE EL PATRIMONIO

Al apremio sobre el patrimonio dedica la Ley de Procedimiento un solo artículo, el 105, en que se dice: «1. Si en virtud de acto administrativo hubiere de satisfacerse cantidad líquida, se seguirá el procedimiento previsto en el Estatuto de Recaudación. 2. En todo caso, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.»

Por tanto, este procedimiento de ejecución será aplicable respecto de los actos en virtud de los cuales «hubiese de satisfacerse una cantidad líquida», y, salvo que exista regla especial, habrá que estar a lo dispuesto en el Estatuto de Recaudación.

3. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

A) «Si se trata de una prestación que puede ser efectuada por otro, entonces puede el Organó administrativo, en caso de resistencia del obligado, efectuar ella misma la prestación debida o disponer que la ejecute un tercero a costa del obligado; en la denominada ejecución subsidiaria, la autoridad ejecuta, por lo tanto, sus órdenes mediante la coacción propia e inmediata.» En nuestro Derecho positivo tenemos no pocos ejemplos de disposiciones en que se prevé este procedimiento de ejecución forzosa. Por ejemplo, en la Ley sobre Defensa de los Montes contra las Plagas Forestales, de 20 de diciembre de 1952, artículo 6.º, párrafo segundo, se dice que «declarada la existencia oficial de una plaga, y siempre que, además, se suministren por el Servicio de Plagas Forestales los aparatos y medios económicos precisos para ello, los propietarios de las fincas que se encuentren incluidas en las zonas afectadas habrán de efectuar con carácter obligatorio y en la forma y plazos que se les señalen por el mencionado servicio, los trabajos de prevención y extinción correspondientes; pudiendo, en caso de incumplimiento, *realizarlos la Administración con cargo a aquéllos.*»

B) La Ley de Procedimiento administrativo contiene una norma general sobre ejecución subsidiaria, el artículo 106, que dispone: «1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por

no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado. 2. En este caso la Administración realizará el acto por sí o a través de las personas que determine a costa del obligado. 3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá del modo dispuesto en el artículo anterior. 4. Esta exacción podrá ser cautelara y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.»

4. MULTA COERCITIVA

A) La multa coercitiva es el tercero de los medios de ejecución que autoriza la Ley de Procedimiento. Su artículo 107, dispone: «1. Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la Administración podrá, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos: a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado. b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente. c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona. 2. La multa coercitiva será independiente de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatible con ellas.»

B) Varias son las disposiciones que regulan la multa coercitiva como medio de ejecución: Por ejemplo, el artículo 6.º de la Ley sobre Inspección de los Tributos de 20 de diciembre de 1952, después de señalar la obligación de cuantas personas tengan relación económica con los contribuyentes, de permitir la actuación de la inspección, a fin de que ésta se procure la necesaria información para el mejor cumplimiento de su cometido, dice: «la resistencia, excusa o negativa a prestar esta información será sancionada con multas de 100 a 5.000 pesetas, que impondrán los delegados de Hacienda». En numerosas Leyes fiscales se reconoce la posibilidad de imponer sanciones (normalmente, multas) y hasta se regula la imposición para ciertos casos de incumplimiento de obligaciones de carácter fiscal.

5. COMPULSIÓN SOBRE LAS PERSONAS

A) Dentro del campo del Derecho administrativo se admite otra medida para llevar a cabo la ejecución forzosa. Para que se obedezcan los mandatos de la Administración, ésta —al participar de las prerro-

gativas del poder—tiene en sus manos la posibilidad de la coerción física sobre las personas, de la coacción directa frente a las personas que no acatan sus mandatos. Si unos manifestantes que alteran el orden público no obedecen las órdenes de la policía, ésta puede emplear la fuerza física para disolver aquella manifestación. Los ejemplos de coerción física sobre las personas que nos ofrece la realidad son muy variados. En este punto, siguiendo a FLEINER, podemos decir que este procedimiento debe emplearse sólo como *última ratio*. «Hay que convenir—dice—que la coerción contra la persona contumaz sólo es admisible en los casos en que el cumplimiento de la prestación exigida no puede ser conseguido por ningún otro medio.» Por eso, v. gr., es admisible una vacunación forzosa de los niños. De la misma manera se puede obligar al particular a presentarse ante la autoridad para dar informes o deponer sus testimonios (cfr. Ley de Enjuiciamiento criminal española, art. 420). Si el interés público amenazado sólo puede ser protegido mediante la coacción directa, entonces, el empleo de la fuerza no es *última ratio*, sino el único medio posible; así, pues, la Autoridad está facultada, sin dar explicaciones, para detener e impedir a un ciclista la continuación de su carrera por no ir provisto de la linterna reglamentaria. También hay situaciones graves que las autoridades administrativas sólo pueden dominar apelando inmediatamente al ejercicio de la coerción. Tales situaciones en el Derecho administrativo son similares a las situaciones de Derecho penal de legítima defensa y evitación de mal menor. Así, las autoridades gubernativas poseen amplias facultades para impedir actos punibles.

B) La Ley de Procedimiento administrativo, recogiendo estos principios generales, en su artículo 108, dispone: «1. Los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre sus personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a la dignidad de la persona humana y a los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles. 2. Si la obligación personalísima consistiera en un hacer, y si no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y exacción se procederá en vía administrativa.»